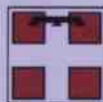


## **FONDO INVESTIMENTI PIEMONTE**

Studio triennale di valutazione  
(art. 18 L.R. n. 43/94)







## **FONDO INVESTIMENTI PIEMONTE**

Studio triennale di valutazione

(art. 18 L.R. n. 43/94)

Settembre 2000

*L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione.*

*Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

©2000 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

via Nizza 18

10125 Torino

Tel. 011/6666411, fax 011/6696012

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*



*Lo studio è stato condotto dall'I.R.E.S. (Istituto di Ricerca Economico-Sociale) con la collaborazione dell'ARPA, (Associazione Ricerca sulla Pubblica Amministrazione) e la Regione Piemonte.*

*Il Rapporto è stato predisposto da Stefano Piperno – coordinatore della ricerca – (IRES) e Davide Barella (ARPA).*

*Clara Varricchio e Francesca Condorelli, dell'Assessorato alla Programmazione della Regione Piemonte, hanno collaborato nelle fasi di progettazione ed attuazione dello studio. L'Assessorato ha anche effettuato la distribuzione e la raccolta dei questionari sui beneficiari del FIP.*

*L'elaborazione dei questionari è stata effettuata da Carla Nanni (IRES).*

*Inoltre si ringraziano per la collaborazione:*

- *I Dirigenti e Funzionari (Referenti FIP) della Regione Piemonte per i campi di intervento settoriali: Opere igienico-sanitarie, Turismo, Termalismo, Agricoltura, Trasporti, Presidi socio-assistenziali, Macelli, Commercio, Edilizia, Industria.*
- *I Dirigenti e funzionari (Referenti FIP) Direzione Bilanci, Settori Bilanci e Ragioneria della Regione Piemonte.*
- *Il Responsabile dell'Ufficio FRISL (Fondo Ricostituzione Infrastrutture Sociali Lombardia) della Regione Lombardia.*

# Indice

Introduzione	5
1. Che cos'è il Fondo Investimenti Piemonte	7
2. Obiettivi e metodi dello studio di valutazione	11
2.1. Perché si è fatta la valutazione	12
2.2. Che cosa è stato possibile valutare	12
2.3. La metodologia	14
3. I risultati dello studio di valutazione	15
3.1. Un primo bilancio del FIP: quante risorse per quali problemi	15
3.2. Il processo di messa in opera del programma: problemi e opportunità	22
3.2.1. La fase di programmazione	25
3.2.2. La fase di istruttoria amministrativa	26
3.2.3. La fase realizzativa	29
3.3. L'opinione dei beneficiari	31
4. Dal controllo all'apprendimento	39
5. Raccomandazioni finali	43
Bibliografia	47
Appendice	49
Schede di approfondimento settoriale	51
Tabella finanziaria FIP	86
Il Fondo Ricostituzione Infrastrutture Sociali Lombardia	88
Allegato	
Questionario utilizzato nell'indagine presso i beneficiari	89

## INTRODUZIONE

Questo rapporto presenta i risultati della prima valutazione sull'utilizzo del Fondo Investimenti Piemonte nel periodo 1995-1997, come previsto dall'art. 18 della legge regionale sulle procedure della programmazione (L.R. n. 43/94). Il lavoro si articola in cinque parti.

Nella prima (cap. 1) si riassumono brevemente le caratteristiche principali del programma oggetto di valutazione, il Fondo Investimenti Piemonte, utilizzato per il finanziamento degli investimenti connessi alle priorità del Programma regionale di sviluppo. Nella seconda (cap. 2.) si descrivono gli obiettivi e i contenuti dello studio di valutazione e la metodologia di lavoro. Nella terza parte vengono riportati i risultati emersi nel corso dell'indagine focalizzando l'attenzione sui principali prodotti del FIP (cap. 3.1.), sulle caratteristiche del processo di messa in opera del programma (cap. 3.2.) ed infine sul giudizio espresso dai beneficiari (cap. 3.3.). La quarta parte descrive quello che si è appreso attraverso la valutazione al fine di offrire una "diagnosi" sul funzionamento complessivo del FIP. Il lavoro si conclude con alcune raccomandazioni per quanto concerne il futuro di questa politica. In appendice sono riportate le schede di approfondimento settoriale utilizzate per ricostruire l'esperienza FIP (una per ogni campo di intervento) ed una tabella riepilogativa delle principali dimensioni finanziarie del Fondo Investimenti Piemonte.



## 1. CHE COS'È IL FONDO INVESTIMENTI PIEMONTE

La legge regionale piemontese n. 43/94, "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali", ha previsto l'istituzione di un Fondo Investimenti Piemonte (FIP) quale strumento finanziario finalizzato all'attuazione degli investimenti previsti dal Programma regionale di sviluppo. Nell'impianto delle procedure di programmazione previsto dalla legge di riforma, il FIP rappresenta un tentativo di collegare in misura più incisiva rispetto al passato l'attività di programmazione, il sistema dei bilanci e gli interventi di *policy* messi in atto dai diversi settori nelle materie di competenza regionali.

Per conseguire tale risultato, la legge disegna un processo che a partire dalle richieste formulate dai settori regionali, procede con l'individuazione dei campi di intervento ritenuti prioritari (in sede di Programma regionale di sviluppo e suoi aggiornamenti) e la precisa definizione delle risorse finanziarie da far confluire nel Fondo (in sede di approvazione del bilancio preventivo), e si conclude nella predisposizione di "schede-guida", una per ogni campo d'intervento, in cui vengono puntualmente indicati gli obiettivi da conseguire con le risorse FIP. Esaurita la fase di formulazione/programmazione del Fondo, i singoli settori regionali avviano la fase attuativa del programma che si traduce in una serie di istruttorie politico-amministrative per individuare i progetti da sostenere (predisposti dai potenziali beneficiari) ed assegnare ad essi le risorse finanziarie. In altre parole, la procedura prevista per la messa in opera del Fondo Investimenti Piemonte è congegnata in modo tale da garantire, almeno in linea di principio, una stretta connessione tra le diverse fasi dell'azione regionale (dalla programmazione all'attuazione delle *policy* di settore).

Il FIP, oltre ad essere fondamentale strumento di raccordo tra programmazione, bilancio e scelte di settore, presenta caratteristiche peculiari che lo contraddistinguono rispetto ai tradizionali strumenti di sostegno agli investimenti utilizzati dall'operatore pubblico. Per quanto concerne la dimensione finanziaria, il FIP è un fondo di rotazione che opera, in linea di principio, attraverso la formula investimento-rientro-reinvestimento. In particolare, con il FIP vengono erogati contributi in conto capitale a titolo di prestito (talora integrati da una quota a fondo perduto) che i beneficiari si impegnano a restituire entro un periodo che può variare da un minimo di cinque ad un massimo di dieci anni. Inoltre, le modalità previste per finanziare il Fondo sono predisposte per garantire, sempre in linea di principio, la continuità del programma. L'ammontare delle risorse finanziarie destinate al FIP viene infatti definito da una molteplicità di fonti (oltre che dai rimborsi dei contributi); più precisamente, l'art. 11 della L.R. 43/1994, afferma che la disponibilità del FIP sono costituite da: a) non meno dell'80% delle somme provenienti dal gettito delle addizionali (di cui all'art. 6 della l. 158/1990); b) dai proventi di alienazioni patrimoniali; c) dal recupero di contributi, anche di provenienza statale e con vincolo di destinazione, non impiegati; d) altre disponibilità. In sintesi, la logica che regge il FIP è quella della formula investimento-rientro-reinvestimento e l'obiettivo è quello di istituire uno



strumento finanziario che, dopo una fase iniziale, sia in grado di alimentarsi nel corso degli anni avvalendosi di una serie di meccanismi semiautomatici.

Il FIP presenta aspetti peculiari anche sotto il profilo amministrativo; la norma istitutrice del Fondo prevede infatti un percorso procedurale per l'attribuzione delle risorse caratterizzato da tempi certi e criteri trasparenti nella selezione delle domande. La legge regionale indica in cento giorni il tempo massimo per lo svolgimento dell'istruttoria tecnico-amministrativa (dalla presentazione della domande all'assegnazione dei fondi) e nel contempo attribuisce agli apparati regionali il compito di predisporre una "scheda-guida", in ragione di una per ogni singolo campo d'intervento, dove vengono indicati, oltre agli obiettivi da conseguire con le risorse FIP, la dotazione finanziaria disponibile, i beneficiari potenziali e i criteri utilizzati nella selezione delle domande.

In sintesi, il Fondo Investimenti Piemonte presenta le seguenti caratteristiche:

- interviene nei campi d'intervento ritenuti prioritari in sede di Programma Regionale di Sviluppo raccordando l'attività di programmazione con gli obiettivi di investimento settoriale;
- eroga contributi in conto capitale a titolo di prestito ed opera pertanto con la formula investimento-rientro-reinvestimento;
- è finanziato affidandosi a meccanismi semiautomatici che dovrebbero garantirne un certo grado di continuità se non addirittura una crescita cumulativa delle risorse disponibili;
- dispone una procedura attuativa che vincola gli apparati regionali ad agire in modo trasparente (definizione criteri) e rapido (indicazione tempi procedurali);
- responsabilizza i beneficiari nel valutare l'opportunità di avvalersi del sostegno FIP nella misura in cui essi devono rimborsare (tutto o in parte) il contributo ottenuto a titolo di prestito.

Nel primo triennio di attuazione (1995-1997) sono confluite nel FIP risorse per un importo complessivo di circa 257 miliardi, pari a circa il 14% delle risorse libere regionali per spese di investimento (cfr. tab. 1)

Tabella 1

*Rapporto tra risorse del Fondo Investimenti Piemonte (FIP) e risorse libere per spese di investimento previste nei bilanci di competenza (1995-1997)*

Anno	Risorse stanziare (in mil.)		
	Bilancio regionale	FIP	%
1995	469.227	55.000	12
1996	666.260	109.683	16
1997	746.975	92.888	12
Totale	1.882.462	257.571	14

Fonte: Assessorato Programmazione

Tali risorse hanno contribuito alla realizzazione di progetti ed opere che ricadono in dieci campi di intervento: opere igienico-sanitarie, termalismo, agricoltura, turismo, trasporti, presidi socio-assistenziali, macelli, edilizia

agevolata, commercio e industria. Per ognuno di questi campi di intervento, gli apparati regionali competenti hanno predisposto specifiche "schede-guida", in cui sono stati indicati gli obiettivi che si desideravano conseguire, i potenziali soggetti beneficiari e i criteri per la selezione delle domande. Una semplice lettura delle schede-guida consente di rilevare la notevole eterogeneità degli obiettivi perseguiti tramite il FIP: dal recupero del patrimonio abitativo in regime di edilizia agevolata al potenziamento delle strutture turistiche; dalla realizzazione di opere al servizio di centri intermodali all'incremento qualitativo di presidi socio-assistenziali. Ovviamente, in ragione del campo di intervento e dei relativi obiettivi, il Fondo ha sostenuto progetti realizzati da una pluralità di attori, sia pubblici che privati (comuni, imprese, cooperative, ecc.). Nel triennio 1995-1997, sono stati circa 800 i soggetti che hanno beneficiato delle risorse del FIP. In sostanza, nella sua fase realizzativa, il "programma" Fondo Investimenti Piemonte si è tradotto in dieci "sub-programmi" di *policy* (tanti quanti sono i campi di interventi).



## 2. OBIETTIVI E METODI DELLO STUDIO DI VALUTAZIONE

La legge 43/94, oltre a delineare le caratteristiche principali del Fondo Investimenti Piemonte, prevede esplicitamente due momenti di valutazione: un monitoraggio annuale dei progetti finanziati e "uno studio triennale di valutazione degli effetti del FIP" (a cui si riferisce questo lavoro). L'espressione "valutazione degli effetti" si presta naturalmente a molteplici interpretazioni in ragione di "*perché*" e "*che cosa* si intende valutare. Si tratta delle domande iniziali alle quali il "valutatore indipendente" deve dare una risposta per predisporre il disegno della valutazione. Le risposte alla prima domanda (*perché?*) consentono di distinguere tra le valutazioni che si ripropongono di *controllare* l'operato di chi gestisce l'intervento e quelle che invece mirano a colmare una lacuna conoscitiva sul funzionamento e gli esiti di un programma al fine di *apprendere* informazioni utili per il suo proseguimento (Martini, 1997). Nel primo caso la valutazione si traduce prevalentemente in uno strumento di management pubblico volto a migliorare il rendimento delle unità operative che gestiscono gli interventi, con una prevalente funzione di controllo. Nel secondo, si valuta per offrire ai decisori pubblici adeguati elementi di conoscenza sulla realizzazione complessiva di una politica, nel nostro caso gli investimenti connessi alla politica di programmazione regionale. Quando invece ci si interroga sul contenuto (*che cosa*) della valutazione è opportuno chiarire che la valutazione può prendere come possibile oggetto di indagine il *processo* di formulazione e/o di messa in opera di un programma o, viceversa, i *risultati* originati dalla sua attuazione.

E' evidente che le distinzioni relative al *perché* valutare (controllo vs. apprendimento) ed al *che cosa* valutare (processi vs. risultati) vanno prese con una certa cautela poiché nella realtà le alternative individuate relativamente ad obiettivi e contenuti possono essere ricomposte in ragione sia delle esigenze conoscitive che si desiderano soddisfare con lo studio di valutazione, sia delle caratteristiche peculiari del programma oggetto d'indagine<sup>1</sup>. E' probabile, comunque, che una delle due risulti prevalente. Al tempo stesso, tuttavia, questo quadro di riferimento è assai utile nelle prime fasi dello studio di valutazione di un programma quando si devono individuare, d'intesa con il cliente/committente, le questioni (le *issues*) principali da sottoporre ad indagine ovvero le domande a cui si cerca di dare risposta con il lavoro di valutazione<sup>2</sup>. Questo lavoro preliminare è stato svolto nel corso di una serie di incontri con i responsabili della Direzione Programmazione regionale (individuata quale committente/cliente dello studio), utilizzando come punto di avvio i dati raccolti con l'attività di monitoraggio integrati con quelle conoscenze informali sulle caratteristiche sostanziali del programma che spesso costituiscono un "patrimonio informativo nascosto" degli apparati amministrativi.

---

<sup>1</sup> Cfr. Rossi e Freeman che rilevano la necessità di "cucire le valutazioni su misura dei programmi" e il frequente ricorso, nella concreta esperienza di valutazione, ad approcci che impiegano metodi d'indagine misti (sia quantitativi che qualitativi), cfr. Stame, 1998.

<sup>2</sup> In pratica, la definizione ed il contenuto di uno studio valutativo emerge dalla relazione tra quattro elementi: le domande del committente, la disponibilità di informazioni sul programma, le metodologie conosciute dal valutatore e le risorse destinate alla valutazione.

## 2.1. Perché si è fatta la valutazione

Il lavoro di indagine si è tradotto in una sorta di comparazione tra il risultato osservato (le concrete modalità di messa in opera del programma) e quello desiderato (le procedure politico-amministrative previste dalla legge istitutrice). A fondamento di tale impostazione non vi è stata una finalità di controllo sull'operato dei singoli settori regionali coinvolti nell'esperienza del FIP bensì l'esigenza di *apprendere* quali aspetti del programma hanno manifestato maggiori difficoltà ad essere realizzati. Lo studio di valutazione si è quindi prefisso l'obiettivo di offrire una serie di elementi conoscitivi affinché i decisori siano in grado di valutare se i punti deboli che il programma ha manifestato nella sua fase attuativa siano tali da dover rimettere in discussione gli obiettivi e le funzioni del Fondo Investimenti Piemonte o invece richiedano semplici modificazioni/aggiustamenti nelle caratteristiche interne di questo strumento (o, ancora, siano del tutto ininfluenti per l'attività del FIP).

La letteratura insegna che la valutazione deve partire da poche domande semplici e chiare, che devono emergere attraverso l'interazione tra valutatore ed utilizzatore finale. Da questo punto di vista, è bene esplicitare sin d'ora le domande che ci siamo posti:

*In assenza del FIP si sarebbero fatte scelte di politiche settoriali diverse e, in caso positivo, queste sarebbero state migliori o peggiori?* Si può subito intuire come una risposta precisa a questa domanda sia assai difficile data l'impossibilità di verificare tali alternative, il c.d. "controfattuale".

*In assenza del FIP – ed indipendentemente dall'efficacia delle scelte settoriali – le politiche settoriali sarebbero state gestite in maniera più o meno efficiente?* La domanda è quindi strettamente legata all'esigenza di valutare i meccanismi procedurali del FIP in un'ottica più funzionale al controllo.

*Le politiche settoriali sono state efficaci, ovvero si sono sapute rispondere ai problemi per cui sono state predisposte?*

Appare chiaro come le caratteristiche particolari della politica oggetto di analisi comportino problemi non indifferenti per rispondere esaurientemente a tali domande, rendendo inevitabile la permanenza di alcune "zone d'ombra" nei risultati della valutazione. In generale, si cercherà di offrire alcune risposte alle prime due, dato che per rispondere efficacemente alla terza sarebbe stato necessario svolgere non uno, ma dieci studi di valutazione (tanti quanti sono stati i settori d'intervento del FIP nei primi tre anni di vita).

## 2.2. Che cosa è stato possibile valutare

Per quanto concerne la dimensione relativa ai *risultati del programma*, fin dall'inizio è stata scartata l'ipotesi di sottoporre il Fondo Investimenti Piemonte ad una valutazione di impatto volta a determinare gli effetti netti del programma<sup>3</sup>; l'ancor breve durata del programma (lo studio di valutazione si riferisce al primo triennio di attività del FIP), il non elevato ammontare di risorse in esso impegnate e la constatazione che tali risorse sono state utilizzate per finanziare opere in dieci diversi campi di intervento hanno reso

<sup>3</sup> La valutazione di impatto si propone di stimare gli effetti netti di un programma comparando i risultati conseguiti attraverso la sua attuazione con quelli che si sarebbero realizzati in sua assenza.



sostanzialmente impraticabile questo approccio. Poiché il Fondo Investimenti Piemonte si articola in dieci sub-programmi di *policy*, l'adozione di tale approccio avrebbe infatti richiesto la realizzazione di dieci specifiche indagini di valutazione d'impatto. Si è pertanto scelto di condurre un'indagine che consentisse una qualche rappresentazione dei "prodotti" realizzati attraverso il FIP. Il concetto di "prodotto" di una politica non è facilmente definibile potendo essere individuato in alcuni tradizionali indicatori di attività amministrativa così come nelle realizzazioni fisiche dovute agli interventi finanziati, per arrivare ai risultati esterni come l'occupazione creata. A tale fine, e per non aggravare il lavoro degli apparati amministrativi, si è fatto ricorso alle informazioni di tipo contabile amministrativo raccolte nell'attività di monitoraggio. In particolare, i dati sono stati organizzati per offrire una sintesi dei principali aspetti del programma oggetto di indagine e sono articolati con riferimento all'ammontare delle risorse finanziarie impiegate nel programma, la loro distribuzione per ambito territoriale e tipo di beneficiario, il contenuto e le caratteristiche delle opere e degli interventi promossi, la rapidità del processo decisionale, i tempi di pagamento, la capacità di smaltimento dei residui passivi, l'ammontare di domande inevase, l'affidabilità del meccanismo investimento-rientro-reinvestimento che sta alla base del Fondo. Si tratta di indicatori che presentano certamente dei limiti per quanto concerne la valutazione degli effetti economici degli interventi, ma costituiscono comunque un passo in avanti rispetto a quanto molto spesso si conosce dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Oltre a restituire un'immagine sufficientemente rappresentativa delle attività e dei prodotti realizzati con il FIP, l'obiettivo di questa parte del lavoro è stato anche quello di proporre una serie di suggerimenti affinché il rapporto annuale di monitoraggio possa meglio svolgere le sue funzioni di strumento di aiuto per le decisioni relative al Fondo Investimenti Piemonte. Più precise indicazioni in merito saranno offerte nelle raccomandazioni finali.

Lo studio di valutazione ha invece dedicato particolare attenzione al *processo di messa* in opera del Fondo Investimenti Piemonte. Le ragioni che hanno condotto a tale scelta sono riconducibili, almeno in parte, agli obiettivi ed alle caratteristiche che la legge attribuisce a tale strumento. In estrema sintesi, i principali obiettivi del FIP consistono:

- a) nel conseguire una maggior integrazione tra attività di programmazione, sistema dei bilanci e scelte settoriali di *policy*;
- b) accrescere le capacità gestionali degli apparati amministrativi regionali.

Il primo obiettivo è perseguito prevedendo una procedura politico-amministrativa di attuazione che lega in sequenza le diverse fasi dell'azione regionale (programmazione, bilancio, scelte settoriali). Il secondo obiettivo si traduce, nel suo aspetto più formale, in una serie di attività che i settori regionali coinvolti nel programma devono svolgere (ad es. l'elaborazione delle "schede-guida") o realizzare in tempi certi (ad es. l'assegnazione dei contributi entro cento giorni dal termine indicato per la presentazione delle domande). Tuttavia, se questi sono i principali obiettivi e strumenti previsti in sede normativa, è ormai ampiamente noto che i programmi, nel corso del processo di attuazione, assumono caratteristiche spesso assai diverse rispetto alle previsioni iniziali (Bardach, 1977; Pressman e Wildavsky, 1979). A partire da queste semplici considerazioni, avvalorate da alcuni elementi raccolti attraverso l'attività di monitoraggio, si è scelto di utilizzare lo studio di valutazione

soprattutto per ricostruire le concrete modalità attuative del Fondo Investimenti Piemonte.

### 2.3. *La metodologia*

Per quanto riguarda infine le tecniche di indagine si è fatto ricorso alla tradizionale “cassetta degli attrezzi”: raccolta e lettura critica della documentazione amministrativa relativa al FIP, interviste in profondità con i principali testimoni privilegiati, somministrazione di un questionario ai soggetti beneficiari del fondo. Si tratta, come è noto, di fonti di indagine che forniscono informazioni di carattere più qualitativo che quantitativo e che pertanto non sempre si prestano a facili generalizzazioni. Peraltro, l'aver preso come testimoni privilegiati l'intero spettro degli *stakeholders*, ovvero tutti coloro che hanno qualche interesse nel programma (dalle diverse componenti dell'amministrazione regionale ai destinatari esterni del programma), dovrebbe quantomeno attenuare i rischi di scarsa rappresentatività delle informazioni raccolte per rispondere alle esigenze conoscitive dello studio di valutazione.

### 3. I RISULTATI DELLO STUDIO DI VALUTAZIONE

#### 3.1. Un primo bilancio del FIP: quante risorse per quali problemi

Dal punto di vista concettuale si è soliti articolare i "prodotti" realizzati da un programma di intervento pubblico in due diverse livelli di analisi: *outputs* e risultati. Se al primo livello -*l'output*- il fuoco è posto sui primi e più immediati prodotti dell'azione amministrativa (ad es. le risorse impegnate, il numero dei provvedimenti adottati, ecc.) quando si passa ad esaminare i risultati di un programma l'attenzione è volta ad esaminare le sue conseguenze sui destinatari immediati dell'intervento (i beneficiari di un contributo, i partecipanti ad un corso di riqualificazione) e/o sul problema all'origine dell'azione pubblica (lo sviluppo economico, la disoccupazione).

Con riferimento agli *outputs* del programma, i dati raccolti nel corso dell'attività di monitoraggio forniscono informazioni relative alle dimensioni finanziarie del Fondo Investimenti Piemonte e ai beneficiari delle risorse. Come si può rilevare (cfr. tab. 2), per il primo triennio di attività (1995-1997), nel FIP sono confluite risorse finanziarie per un ammontare complessivo di circa 257 miliardi che hanno consentito la realizzazione di opere in dieci diversi campi di intervento.

Tabella 2

*Risorse FIP per anno e campo di intervento (1995-1997)*

Campo di intervento	Risorse stanziare (val. in mil.)				Val. %
	1995	1996	1997	Totale	
Presidi socio-assistenziali	15.000	33.071	8.000	56.071	21,7
Edilizia agevolata (1)		25.000	30.000	55.000	21,4
Turismo	6.000	16.500	10.000	32.500	12,6
Agricoltura (2)	8.000	5.000	13.500	26.500	10,3
Industria			25.000	25.000	9,7
Opere igienico-sanitarie	10.000	13.000		23.000	8,9
Macelli	6.000	8.000		14.000	5,4
Trasporti	6.000	6.000		12.000	4,7
Termalismo	4.000	3.112	2.888	10.000	3,9
Commercio			3.500	3.500	1,4
Totale	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

Note: (1) Le risorse stanziare nel 1997 non sono state impegnate nel relativo anno ma sono state riassegnate allo stesso campo di intervento (con ulteriore integrazione di 7 miliardi) nel bilancio di previsione del 1998.

(2) Le risorse stanziare negli anni 1996-1997 non sono state impegnate negli anni di riferimento ma riassegnate allo stesso campo di intervento nel bilancio di previsione del 1998.

I dati riportati in tabella consentono inoltre di rilevare che:

- se si esclude il primo anno di attività (l'anno di decollo del programma), le risorse destinate al FIP tendono ad assestarsi attorno ai 100 miliardi annui (per il 1999 si prevede uno stanziamento pari a 120 miliardi);
- i campi di intervento che hanno beneficiato in misura maggiore del Fondo Investimenti Piemonte sono i Presidi socio-assistenziali (21,7%) e l'Edilizia agevolata (21,4%), seguiti dal Turismo (12,6%), dall'Agricoltura (10,3%), dall'Industria (9,3%) e dalle Opere Igienico sanitarie (8,9%)<sup>4</sup>;
- nel corso del triennio il numero dei settori regionali coinvolti nel FIP è cresciuto, segno di un crescente interesse degli apparati regionali nei confronti di tale strumento e/o di una maggior diffusione sulle sue potenzialità.

Se volgiamo lo sguardo oltre i confini dell'amministrazione regionale, i dati raccolti con il monitoraggio consentono di rilevare chi sono stati i principali beneficiari esterni delle risorse FIP ed il tipo di interventi promossi dal programma. Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse per tipo di destinatario ovvero con riferimento agli attori pubblici e privati che hanno beneficiato delle risorse finanziarie del Fondo si rileva che i principali destinatari del FIP sono attori privati, a cui sono stati erogati contributi pari al 64% del programma, seguiti a lunga distanza dai soggetti pubblici (21%) e dalle organizzazioni non profit (15%).

Tabella 3

*Ripartizione delle risorse per categoria di beneficiari*

Campo di intervento	Tipo di beneficiario		
	Pubblico	Privato	Non profit
Opere igienico-sanitarie	23.000		
Termalismo		10.000	
Agricoltura		26.500	
Turismo		32.500	
Trasporti		12.000	
Presidi socio-assistenziali	11.928	8.444	32.519
Macelli		14.000	
Edilizia	2.185	15.104	
Commercio	3.500		
Industria	5.000	20.000	
Totale	45.613	138.548	32.519
Val. %	21%	64%	15%

Fonte: Assessorato alla Programmazione

Nel contempo, la tabella consente di rilevare che le attività promosse dai singoli campi di intervento hanno coinvolto, nella maggior parte dei casi, una sola categoria di beneficiari. Il dato non è molto rilevante fino a quando si soffermi l'attenzione sui "prodotti" del programma; assume maggior significato

<sup>4</sup> Il fatto che l'Edilizia agevolata e l'Agricoltura abbiano impiegato le risorse loro attribuite nel 1996 e 1997 solo negli anni successivi (cfr. note in tabella) non incide significativamente per quanto concerne la ripartizione complessiva delle risorse.

se si pensa al processo di attuazione poiché è lecito supporre che siano maggiori le difficoltà incontrate da quei settori regionali chiamati ad interagire con beneficiari di natura eterogenea che spesso operano con logiche d'azione assai diverse.

I dati contenuti nello studio di monitoraggio, oltre a fornire informazioni sull'ammontare dei finanziamenti destinati al FIP e la loro distribuzione per tipo di beneficiario, consentono anche di rilevare gli obiettivi settoriali perseguiti con tali risorse. La legge istitutiva del Fondo prevede infatti che per ogni singolo campo di intervento venga predisposta una "scheda-guida" in cui (tra l'altro) siano indicati in modo esplicito gli obiettivi che si intendono conseguire con le risorse FIP.

Tabella 4

*Obiettivi previsti per campo di intervento*

<i>Campo d'intervento</i>	<i>Obiettivi da conseguire con il FIP</i>
<i>Turismo</i>	Favorire la qualificazione e il potenziamento delle strutture ricettive e degli impianti turistici con le seguenti azioni: a) qualificazione e potenziamento delle strutture alberghiere; b) interventi turistici per migliorare la funzione di parchi naturali; c) miglioramento degli impianti di risalita; d) adeguamento strutture ricettive per turismo sociale.
<i>Commercio</i>	Favorire l'ammodernamento e la ristrutturazione della rete distributiva, con particolare riferimento alla sistemazione delle aree pubbliche, sede dell'attività di commercio al dettaglio, e adeguamento delle stesse alle normative in materia igienico-sanitaria.
<i>Edilizia residenziale agevolata</i>	A) Acquisizione, al fine di realizzare interventi di edilizia residenziale agevolata: 1) di aree pubbliche destinate all'edilizia residenziale; 2) di abitazioni destinate al recupero del patrimonio edilizio esistente; B) Realizzazione di opere di urbanizzazione primaria nell'ambito dei piani di zona.
<i>Industria</i>	Realizzazione di aree industriali attrezzate di dimensioni cospicue, oltre 300.000 mq con opere di urbanizzazione ed infrastrutture.
<i>Macelli</i>	Adeguamento impianti di macellazione alle direttive CEE.
<i>Termalismo</i>	Favorire lo sviluppo qualitativo e quantitativo del sistema termale mediante la destagionalizzazione dell'attività, riorganizzando e qualificando maggiormente la ricettività alberghiera e gli stabilimenti di cura.
<i>Opere igienico-sanitarie</i>	Realizzazione di 1) acquedotti e impianti di potabilizzazione; 2) fognature e impianti di depurazione.
<i>Presidi socio-assistenziali</i>	Acquisto, ristrutturazione, riconversione, nuova costruzione dei presidi socio-assistenziali atti a fornire accoglienza e ospitalità assistita a persone in stato di bisogno o abbandono.
<i>Agricoltura</i>	Costruzione, acquisto, potenziamento di impianti per lo stoccaggio, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e agro-industriali nonché per la raccolta e il trasporto di prodotti e sottoprodotti; adeguamento tecnologico di impianti di trasformazione e commercializzazione; adeguamento impianti alle norme igienico-sanitarie.
<i>Trasporti</i>	Infrastrutturazione di centri intermodali.

Fonte: Elaborazione su dati forniti dai Settori regionali



La tabella 4 esemplifica in modo chiaro la molteplicità e l'eterogeneità degli obiettivi che si desiderano conseguire con il FIP (e specularmente anche le difficoltà che si incontrerebbero qualora si decidesse di svolgere uno studio complessivo volto a stimare l'impatto del programma). Nel contempo, una lettura attenta della tabella consente di rilevare che:

- gli obiettivi, per quanto assai diversi, possono essere ricondotti a due grandi tipologie: interventi di promozione dello sviluppo economico e interventi finalizzati alla fornitura di beni pubblici (una distinzione che verrà ripresa nelle conclusioni). Rientrano tra i primi gli interventi nel turismo, nell'industria, per i macelli, il termalismo, l'agricoltura e i trasporti, tutti caratterizzati in gran parte da incentivazione di attività di impresa. I rimanenti interventi (commercio, edilizia pubblica, opere igienico sanitarie, e presidi socio-assistenziali) sono invece prevalentemente legati al finanziamento di infrastrutture pubbliche;
- in molti casi coesistono attività assai diverse per conseguire il medesimo obiettivo;
- non tutti gli obiettivi si prestano ad una facile traduzione in indicatori al fine di stimare se e in quale misura si è raggiunto lo scopo desiderato.

Se dagli obiettivi indicati nelle schede-guida si passa ad esaminare, per ogni campo di intervento, il problema (o i problemi) che ha dato origine alla scelta di avvalersi del Fondo si rileva che nella maggior parte dei casi il FIP ha innanzitutto risposto alla carenza di risorse finanziarie a disposizione dei vari settori regionali. Il Fondo Investimenti Piemonte ha però svolto funzioni assai diverse in ragione sia del quadro normativo che fa da sfondo ai singoli campi d'intervento, sia dei problemi presenti nelle agende dei diversi settori regionali.

In taluni casi, le risorse del FIP sono state impiegate per conseguire obiettivi già previsti dalla legge di settore che tuttavia erano state attivate in modesta misura per mancanza di risorse finanziarie; sono esempio di tale categoria gli interventi promossi nel campo dei Presidi Socio-assistenziali e dell'Agricoltura. In larga parte anche gli interventi relativi all'Edilizia residenziale agevolata e al Turismo, seppur con sfumature diverse, sono riconducibile a questa categoria; nel caso dell'Edilizia le risorse FIP sono state impiegate per conseguire obiettivi che non si discostano troppo da quelli indicati nella normativa di settore mentre il Turismo ha esteso a tutto il territorio regionale una tipologia di intervento già in uso nelle aree destinarie di risorse comunitarie.

In altri casi invece il FIP ha sostenuto interventi che da tempo erano nelle agende di settore ma per i quali la normativa in vigore non offriva gli opportuni strumenti d'azione. Rientrano in questa categoria gli interventi messi in atto nei campi del Commercio, Termalismo, Macelli, Opere igienico-sanitarie e, seppur con caratteristiche peculiari, anche l'Industria e i Trasporti. In questi ultimi due casi le risorse FIP sono state impiegate al servizio di interventi di grandi dimensioni quali i Poli Integrati di Sviluppo (in sostanza delle aree industriali attrezzate di grandi dimensioni) e i centri intermodali per la realizzazione di opere non finanziate dalle rispettive normative di settore. Alla notevole (ed ovvia) eterogeneità degli obiettivi sostanziali indicati nelle schede-guida corrisponde pertanto anche una diversità nelle caratteristiche

degli interventi promossi (promozione dello sviluppo/fornitura beni pubblici, interventi innovativi/interventi tradizionali).

Se le informazioni finora riportate consentono una rappresentazione dei principali "prodotti" del programma (fornendo risposte alle domande: quante risorse finanziarie sono state impiegate nel FIP, a quali destinatari sono state erogate e per quali finalità), le difficoltà sorgono quando ci si interroghi sul loro utilizzo sia in chiave descrittiva (per offrire un panorama sempre più significativo degli interventi promossi con il Fondo), sia in chiave "clinica" (ovvero come strumento di aiuto per le decisioni sul futuro del programma). Per quanto riguarda le finalità descrittive, un ulteriore passo in avanti rispetto alle informazioni oggi disponibili potrebbe risiedere nella predisposizione di un inventario più dettagliato (ma non esaustivo!) degli interventi realizzati attraverso il Fondo Investimenti Piemonte. L'aver introdotto normativamente la necessità di individuare in modo esplicito gli obiettivi da conseguire con le risorse FIP, pur rappresentando un'interessante innovazione, richiede agli apparati regionali di attrezzarsi al fine di rilevare se (e in quale misura) tali obiettivi si sono tradotti in risultati. Ancor prima di inoltrarsi nel percorso di una vera e propria valutazione di impatto<sup>5</sup> appare opportuno avviare procedure di valutazione forse meno impegnative ma altrettanto utili. Obiettivi quali il potenziamento delle strutture ricettive, l'incremento del patrimonio abitativo, il miglioramento quali-quantitativo dei presidi socio-assistenziali (per limitarsi ad alcuni esempi) si prestano ad essere tradotti in semplici indicatori di risultato (incremento delle capacità ricettive degli impianti turistici, numero degli alloggi di edilizia agevolata realizzati, ecc.) facendo ricorso ad informazioni spesso già presenti presso gli apparati regionali. In ogni caso, la puntuale individuazione degli indicatori attraverso cui vagliare i risultati del programma (meglio, dei singoli campi di intervento) richiede uno sforzo affinché tali indicatori siano da un lato pochi ma significativi rispetto all'obiettivo perseguito e dall'altro condivisi con i responsabili dei singoli settori. Procedere in questa direzione, oltre a far acquisire maggiore rappresentatività alle informazioni raccolte nell'attività di monitoraggio focalizzando l'attenzione su quanto avviene fuori dall'organizzazione regionale, permetterebbe di far emergere elementi utili anche in fase di programmazione e a porre utili premesse per valutazioni più specifiche<sup>6</sup>.

Per quanto riguarda infine la possibilità di usare in sede di programmazione le informazioni già disponibili e raccolte, la rielaborazione dei dati relativi alle domande presentate dai potenziali beneficiari consentono di costruire, sulla scorta di esperienze analoghe (IRES, 1996), alcuni indicatori relativi al grado di interesse attivato dagli interventi promossi nei singoli campi di intervento e alla qualità progettuali dei progetti finanziati (cfr. tab. 5). Il primo indicatore, denominato code, permette di rilevare in quale misura, per ogni singolo campo di intervento, le domande presentate non sono state accolte o finanziate. In particolare, il primo indicatore (coda 1) esprime il rapporto tra domande presentate e domande ammesse; il secondo indicatore (coda 2) esprime il

---

<sup>5</sup> Cfr. paragrafo precedente sugli obiettivi e i contenuti dello studio di valutazione ed in particolare la nota 3.

<sup>6</sup> Su questi aspetti relativi alle procedure di valutazione dei risultati si ritornerà in sede conclusiva.

rapporto tra le domande ammesse all'istruttoria tecnico-amministrativa (ovvero i progetti che possiedono i requisiti per accedere al finanziamento) e le domande che sono state effettivamente finanziate. Se il primo indicatore richiede analisi più approfondite sulle ragioni dell'esclusione (ben diverso il caso in cui l'esclusione sia motivata dall'aver presentato il progetto oltre i termini previsti ovvero dall'incongruenza tra progetto presentato e obiettivi previsti) il secondo indicatore offre una chiara indicazione sull'eventuale presenza di domande non soddisfatte (spesso per ridotta disponibilità finanziaria). Infine, l'indicatore denominato cadute permette di rilevare la quota dei progetti finanziati ma non portati a termine evidenziando o la scarso impegno del destinatario del finanziamento o le difficoltà incontrate (ma non previste) in sede di attuazione dell'intervento.

Ciò premesso, se si guarda all'entità delle domande presentate non si può fare a meno di considerare il FIP un successo eccedente le disponibilità finanziarie regionali. Nell'arco del primo triennio di attuazione infatti sono state presentate 2016 domande, di cui 945 ammesse al contributo e 778 effettivamente finanziate (cfr. tabella 5). Prendendo come riferimento le domande ammesse al contributo e quelle effettivamente finanziate si registra la presenza di una discreta quota di domande insoddisfatte che tuttavia possedevano i requisiti per accedere al contributo. In particolare, i campi di intervento che hanno accumulato un maggior numero di domande insoddisfatte sono il Turismo, l'Edilizia e i Presidi socio assistenziali. Un discorso a parte meritano invece quei campi di intervento in cui le domande ammesse a finanziamento coincidono con le domande effettivamente finanziate (termalismo, trasporti e industria). In questi casi, gli elementi che emergono dalla tabella sono poco significativi poiché la platea dei potenziali beneficiari è assai ridotta in partenza e gli stessi interventi FIP sono stati elaborati quasi *ad hoc*, per rispondere alle specifiche esigenze dei soggetti beneficiari. Nel complesso infine si registra un numero molto basso di revoche (interventi finanziati ma caduti nel prosieguo del processo attuativo) segno che l'obiettivo di incentivare una migliore progettualità da parte degli operatori esterni è stato sostanzialmente raggiunto. I campi di intervento che registrano un numero di revoche superiori alla media sono l'edilizia agevolata e i presidi socio assistenziali. Nel primo caso le ragioni sono da attribuire sia alle difficoltà di conciliare una procedura da tempo operante (quella prevista dalla L.457/1978, piano decennale per la casa) con la procedura prevista dal Fondo Investimenti Piemonte, sia alla scelta di coinvolgere nel processo di raccolta e valutazione delle domande un soggetto esterno all'amministrazione regionale (i Comuni). Per quanto concerne invece i presidi socio assistenziali le revoche sono da collegare alla complessità del contesto di *policy* e, almeno in parte, alla novità rappresentata da un intervento che prevede il rimborso del prestito per soggetti solitamente abituati a ricevere finanziamenti a fondo perduto.

Tabella 5  
Indicatori di code e cadute

Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Opere Igienico-sanitarie	1995	116	96	55	0	121	175	0
	1996	694	140	140	0	496	100	0
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Tecnalismo	1995	4	2	2	0	200	100	0
	1996	12	4	4	0	300	100	0
	1997	8	4	4	0	200	100	0
Agricoltura	1995	86	58	51	7	148	114	14
	1996	90	71	69	2	127	103	3
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Turismo	1995	80	37	28	0	216	132	0
	1996	266	47	36	2	566	124	5
	1997	77	19	19	0	405	100	0
Trasporti	1995	2	2	2	0	100	100	0
	1996	2	2	2	0	100	100	0
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Presidi socio-assistenziali	1995	80	46	35	11	174	131	31
	1996	138	95	86	9	145	110	10
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Macelli (*)	1995	181	181	72	0	100	127	0
	1996	-	-	71	0	-	-	0
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Edilizia	1995	-	-	-	-	-	-	-
	1996	150	120	79	41	125	152	52
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Commercio	1995	-	-	-	-	-	-	-
	1996	-	-	-	-	-	-	-
	1997	25	16	16	0	156	100	0
Industria	1995	-	-	-	-	-	-	-
	1996	-	-	-	-	-	-	-
	1997	5	5	5	0	100	100	0
Totali	1995	549	422	245	18	130	172	7
	1996	1352	479	489	54	282	98	11
	1997	115	44	44	0	261	100	0
Totale triennio		2016	945	778	72	213	122	9

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione  
(\*) Finanziate nel 1996 a completamento delle domande presentate nel 1995



### 3.2. *Il processo di messa in opera del programma: problemi e opportunità*

Tra i diversi obiettivi che si desiderano conseguire attraverso il Fondo Investimenti Piemonte assumono particolare rilevanza quelli che mirano da un lato ad una maggior integrazione tra attività di programmazione, sistema dei bilanci e scelte settoriali di *policy* e dall'altro ad accrescere le capacità gestionali degli apparati regionali (in termini di trasparenza dell'azione amministrativa e di rapidità procedurale). Nell'intento di raccogliere elementi utili per rispondere alla domanda se tali obiettivi sono stati raggiunti (e sulle difficoltà che ne hanno ostacolato il conseguimento) si è scelto di procedere ad un'analisi del processo di messa in opera del programma. Pur prendendo come riferimento per l'indagine la procedura disegnata dalla legge istitutrice del FIP, l'obiettivo dello studio di valutazione non è volto a verificare la rispondenza della fase di messa in opera con quanto previsto dalla norma, bensì a far emergere quali aspetti del programma hanno manifestato maggiori difficoltà a tradursi in azione.

E' opportuno rilevare fin dall'inizio che nel corso del processo attuativo sono state introdotte alcune modificazioni strutturali, rispetto a quanto previsto dalla legge istitutrice, che sono riconducibili alla scelta di avvalersi in tempi rapidi del FIP. In particolare, sono due i principali aspetti del quadro normativo originario che non si sono tradotti in azioni conformi all'intenzione del legislatore e riguardano:

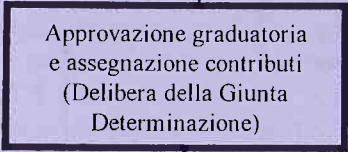
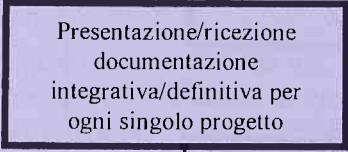
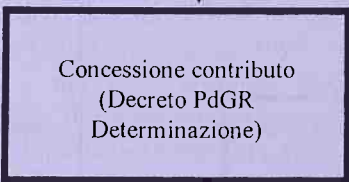
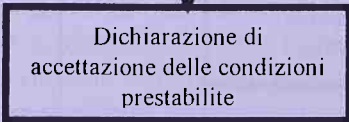
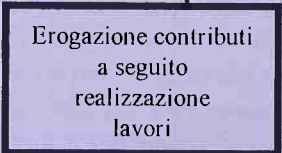

- a) il legame tra il FIP e il Programma regionale di sviluppo, il FIP è infatti entrato in attività avendo come riferimento uno schema di PRS, quello adottato dalla Giunta nel marzo 1995 – il primo predisposto ai sensi della L.R. 43/94 – ma nella sostanza elaborato seguendo le norme della precedente legge di programmazione, mentre il nuovo schema PRS è stato adottato dalla Giunta nel settembre 1998;
- b) le modalità di finanziamento del Fondo Investimenti Piemonte per le quali si è preferito ricorrere a modalità più tradizionali, come l'accensione di mutui, rispetto a quanto previsto dalla norma istitutrice (vedi retro p. 7) con successivo esplicito azzeramento dei meccanismi semiautomatici di finanziamento (art. 10, L.R. 30/1998).

Ciò premesso, il processo di messa in opera del Fondo Investimenti Piemonte si compone di una molteplicità di scelte e azioni poste in atto da una pluralità di attori, sia interni che esterni all'apparato regionale. In particolare, le principali fasi in cui si articola la procedura politico-amministrativa del Fondo Investimenti Piemonte sono sei: individuazione dei campi di intervento; formulazione ed approvazione delle schede-guida; raccolta e selezione delle domande; assegnazione dei contributi; erogazione del contributo; gestione dei rientri per i contributi erogati a titolo di prestito (cfr. diagramma di flusso). Nel corso dell'indagine si sono raccolte informazioni relative ad ognuna di queste singole fasi e per ognuno dei campi di intervento attivati nel primo triennio di attuazione del FIP. Tale sequenza procedurale può tuttavia essere ricomposta ed aggregata in tre macro-fasi:



Figura 1: Diagramma di flusso della procedura

Fase	Descrizione	Attori coinvolti	
		Interni	Esterni
A	<div>Richieste formulate dai Settori regionali</div> <div></div>	Giunta reg., Settori regionali, Settore programmazione	
	<div>Formulazione/predisposizione schede guida di settore</div> <div></div>	Settori regionali competenti + Settore programmazione	
	<div>Approvazione schede-guida (legge di bilancio e sue variazioni)</div> <div></div>	Giunta regionale Settore Bilancio Consiglio Reg.le	
B	<div>Presentazione domande di finanziamento nei termini indicati dalla scheda-guida</div> <div></div>	Settore regionale competente	Soggetti pubblici e privati
	<div>Istruttoria tecnico amministrativa</div> <div></div>	Settore regionale competente + Comitato di valutazione	
	<div>Elaborazione graduatoria</div> <div></div>	Settore regionale competente	
	<div></div> <div></div>		

Fase	Descrizione	Attori coinvolti Interni	Attori coinvolti Esterni
C	 <p>Approvazione graduatoria e assegnazione contributi (Delibera della Giunta Determinazione)</p>	Giunta regionale Resp. di settore	
	 <p>Presentazione/ricezione documentazione integrativa/definitiva per ogni singolo progetto</p>	Settore regionale competente	Soggetti pubblici e privati
	 <p>Concessione contributo (Decreto PdGR Determinazione)</p>	Settore di riferimento + Presidenza della Giunta regionale	
	 <p>Dichiarazione di accettazione delle condizioni prestabilite</p>		Soggetti pubblici e privati
	 <p>Erogazione contributi a seguito realizzazione lavori</p>  <p>Revoca concessione</p>	Settore regionale competente + Settore Bilancio e Ragioneria	Soggetto beneficiario

- a) una fase di programmazione nel corso della quale vengono individuati i campi di intervento, definite le disponibilità finanziarie del Fondo e predisposte le schede-guida (una per ogni singolo campo di intervento) contenenti gli obiettivi da conseguire, i potenziali beneficiari, i criteri di selezione delle domande;
- b) una fase di istruttoria amministrativa nel corso della quale si svolge la selezione delle domande, l'elaborazione delle graduatorie e si conclude con l'attribuzione dei finanziamenti;
- c) una fase realizzativa nel corso della quale si procede alla concreta realizzazione degli interventi e delle opere, all'erogazione dei finanziamenti e all'avvio delle procedure per il rientro dei contributi erogati a titolo di prestito.

### 3.2.1. La fase di programmazione

Per quanto concerne la *fase di programmazione*, il Fondo Investimento Piemonte ha la funzione di sostenere i progetti di investimento realizzati da soggetti pubblici e privati che operano nei campi di intervento indicati come prioritari nel Programma Regionale di sviluppo (PRS) e suoi aggiornamenti. Nel corso del primo triennio di attività, tuttavia, il FIP ha operato in assenza di un nuovo PRS; il Programma regionale di sviluppo vigente non indicava in modo puntuale i campi di intervento prioritari (né poteva farlo poiché era stato adottato in conformità alla precedente legge di programmazione regionale) mentre il nuovo PRS era ancora in fase di elaborazione. In altre parole, fin dall'inizio la logica sottesa alla nuova legge di programmazione (che collegava le fasi di definizione dei campi di intervento, individuazione delle risorse finanziarie da destinare al FIP ed elaborazione delle schede-guida recanti la puntuale definizione degli obiettivi) ha subito alcune modificazioni e aggiustamenti in corso d'opera. Il Fondo è infatti entrato in attività avvalendosi sia di alcune disposizioni contenute nella legge istitutrice, sia di alcune variazioni introdotte attraverso una legge "di accelerazione delle procedure" (L.R. 40/1995). In sostanza, l'individuazione dei campi di intervento così come la definizione delle risorse e l'elaborazione delle schede-guida settoriali, è avvenuta in sede di approvazione del bilancio di previsione (o suoi aggiornamenti) al termine di un processo negoziale a cui hanno partecipato i componenti della Giunta regionale, il Settore Bilancio, il Settore programmazione ed i singoli Settori regionali competenti per materia. In sintesi, fin dall'inizio e per ragioni contingenti si è verificato una sorta di corto circuito tra la fase di programmazione regionale e l'attuazione del Fondo Investimenti Piemonte, trasformando quest'ultimo da strumento al servizio della programmazione a documento di programmazione<sup>7</sup>. Al termine del primo triennio di attuazione resta pertanto ancora da definire con chiarezza il ruolo che si vuole attribuire al FIP nel più generale processo di programmazione dell'azione regionale e il suo rapporto con le tradizionali leggi di spesa. Sotto il primo profilo è difficile addebitare il mancato collegamento

---

<sup>7</sup> Come confermato dall'art.1, comma 2, L.R. 59/1996 laddove afferma che "nelle more di approvazione del PRS costituiscono atti del Coordinamento programmazione i primi elementi dello scenario economico, i programmi settoriali, i campi di intervento del Fondo Investimenti Piemonte, i raccordi con gli enti locali".

tra PRS e FIP a ragioni contingenti facilmente superabili. L'esperienza passata e recente in materia di programmazione dimostra quanto sia difficile giungere all'approvazione del Programma regionale di sviluppo in tempi ragionevoli e comunque sufficienti da renderlo uno strumento sostanziale di orientamento dell'azione regionale. Se ciò è vero e si desidera far acquisire al Fondo la valenza di strumento per orientare la spesa regionale è opportuno interrogarsi se non vi siano altri punti di riferimento ai quali ancorare l'operatività del FIP, quali il programma di insediamento della Giunta o, in attuazione delle recenti proposte di modificazione della legge di contabilità regionale, ad un Documento di programmazione economico finanziaria. Per quanto concerne invece il collegamento tra il FIP e le altre fonti di finanziamento è opportuno sottolineare che il Fondo Investimenti Piemonte presenta caratteristiche che non ne fanno un mezzo idoneo all'efficace conseguimento di qualsiasi obiettivo. A questo proposito, nel corso delle interviste svolte con i responsabili regionali coinvolti nell'esperienza del FIP sono emerse alcune interessanti considerazioni. Innanzitutto, l'ipotesi di introdurre nella fase di elaborazione e approvazione delle schede guida una sede destinata a vagliare la congruenza tra lo strumento (il Fondo Investimenti Piemonte) e le finalità per cui esso viene impiegato. Le caratteristiche peculiari del FIP (erogazione contributi a titolo di prestito, rapidità dei tempi procedurali, chiusura dei lavori entro due anni dalla concessione del contributo) richiedono infatti che di volta in volta, per ogni singolo campo di intervento, sia attentamente valutato se il ricorso al Fondo sia la migliore alternativa disponibile o se invece non sia più opportuno ricorrere ad altri strumenti a disposizione dell'attore regionale (le vigenti leggi di settore, le opportunità fornite dalla normativa europea, ecc.). Sempre con riferimento alla fase di programmazione, l'indagine ha fatto emergere un ulteriore elemento, significativo ma contraddittorio, che riguarda le schede-guida; da un lato, si rileva l'opportunità di procedere ad una loro delegificazione (attualmente sono infatti approvate con la legge regionale di approvazione o variazione del bilancio), dall'altro si sottolineano gli effetti collaterali positivi connessi alla procedura vigente. Se infatti una delegificazione delle schede-guida renderebbe più agile la prima fase del processo decisionale, rinviando ad una fase successiva una più attenta predisposizione delle schede-guida, dall'altro è stato osservato che solo mantenendo questa procedura è possibile, quando necessario, derogare o introdurre elementi innovativi nelle leggi di settore.

### 3.2.2. La fase di istruttoria amministrativa

Se volgiamo lo sguardo alla seconda macro fase in cui si articola il processo di messa in opera del Fondo Investimenti Piemonte, la ***fase di istruttoria amministrativa***, si rileva che i principali obiettivi previsti dalla norma istitutrice che operano nella direzione di rendere più trasparente e rapida l'azione amministrativa sembrano essere stati conseguiti (almeno in parte). Per quanto riguarda il primo aspetto (la trasparenza) i settori regionali coinvolti nell'esperienza del FIP sono stati vincolati a rendere espliciti i criteri di selezione utilizzati per l'ammissione e la graduatoria delle domande presentate. Per alcuni settori tale adempimento non ha creato molte difficoltà grazie all'esperienza maturata nel dare attuazione a precedenti provvedimenti (nazionali e comunitari) che prevedevano l'uso esplicito di criteri selettivi. Altri

settori invece hanno dovuto attrezzarsi per la prima volta e ciò in taluni casi, ha comportato alcune difficoltà. La rilettura dei criteri di selezione finora impiegati nelle diverse schede guida fa emergere sia elementi comuni, sia una notevole differenziazione intersettoriale. Scartata la loro omogeneità nel prendere come riferimento per la selezione delle domande le dimensioni relative alle caratteristiche del soggetto proponente e del progetto presentato, emergono alcuni caratteri distintivi rispetto ad alcune specifiche dimensioni dell'intervento: il grado di fattibilità, l'impatto occupazionale, la presenza di altre fonti di finanziamento, ecc. (cfr. tabella 6).

Tabella 6  
Criteri di selezione per campo di intervento

Campo di intervento	Criterio	Qualità- efficacia	Fattibilità	Accordo di program.	Altri finanziam.	Localizz.	Impatto occupaz.	Sinergie con altri interventi
Opere igienico-sanit.		X	X	X	X	X		
Termalismo		X	X				X	
Agricoltura		X				X (non UE)		
Turismo		X	X			X (non UE)	X	
Trasporti								
Presidi socio-assist.li		X				X	X	
Macelli		X			X	X (non UE)		X
Edilizia		X	X		X	X	X	X
Commercio		X	X		X			
Industria		X	X				X	

Fonte: Elaborazione nostra su schede guida

Tutti i campi di intervento utilizzano criteri volti a premiare la *qualità e/o l'efficacia* dell'intervento (misurata con riferimento alle caratteristiche intrinseche delle opere); l'unica eccezione è rappresentata dai Trasporti dove peraltro non sono previsti criteri di valutazione poiché la scheda guida individua puntualmente i soggetti beneficiari. La *fattibilità* del progetto viene solitamente rilevata a partire dal grado di dettaglio della progettazione (di massima o esecutiva) e dal grado di avanzamento del relativo iter amministrativo (disponibilità di autorizzazioni, concessioni, ecc.). E' interessante in questo caso rilevare il notevole peso affidato a questo criterio per il Turismo e il Termalismo. Per questi due campi di intervento il punteggio acquisito sulle altre dimensioni viene moltiplicato per un coefficiente pari a 1,5 per gli interventi immediatamente cantierabili, a 1 per gli interventi che presentano il carattere della "fattibilità tecnica e amministrativa", ed è infine pari a zero per gli interventi non fattibili. La *localizzazione* degli interventi viene presa in considerazione da sei campi di intervento e in tre casi (Agricoltura, Turismo, Macelli) per premiare i progetti realizzati in aree non destinatarie di fondi europei affidando così al FIP il compito di estendere all'intero territorio regionale iniziative già promosse con le



risorse comunitarie. Per quanto riguarda invece il criterio relativo all'*impatto occupazionale* esso non viene direttamente impiegato in cinque campi di intervento in ragione della ridotta e non immediata ricaduta occupazionale degli interventi promossi. L'esplicitazione dei criteri di selezione è sicuramente un passo in avanti verso la trasparenza dell'azione amministrativa ma per rendere questo passaggio anche utile è forse opportuno avviare, in parallelo, un'attenta opera di monitoraggio volta ad esaminare l'idoneità dei criteri adottati affinché essi, oltre ad essere trasparenti, siano a) di facile ed immediato utilizzo ovvero non aggravino il lavoro degli apparati e b) effettivamente in grado di selezionare i progetti "migliori" (sia in termini di qualità progettuale che di fattibilità e di rispondenza all'obiettivo perseguito). Anche in questo caso, la presenza di una sede, in fase di elaborazione delle schede guida, destinata di volta in volta ad esaminare le caratteristiche dei singoli criteri proposti dai diversi settori potrebbe avviare un utile percorso di "contaminazione virtuosa".

Per ciò che concerne la rapidità delle procedure amministrative, la L.R. 43/1994 prevedeva di procedere all'assegnazione dei contributi entro cento giorni dalla scadenza per la presentazione delle domande. Come si può rilevare dalla tabella 7, alcuni campi di intervento non sono riusciti a rispettare questa i tempi previsti. In particolare, i campi di intervento che sembrano aver incontrato maggiori difficoltà in questa fase sono l'agricoltura, l'edilizia e i trasporti. Nel primo caso, i ritardi registrati sono da attribuire alla necessità di avviare la procedura di "notificazione" prevista dalla normativa comunitaria. Il parere positivo sul programma FIP da parte degli organi comunitari è giunto infatti dopo 14 mesi dall'approvazione della legge di finanziamento FIP (e relativa scheda guida) e ciò ha impedito di dare avvio alle fasi decisive della procedura nelle scadenze originariamente previste (si sono raccolte, istruite e ordinate in graduatoria le domande ma non era possibile adottare alcun provvedimento di impegno). Per quanto riguarda il caso dell'edilizia agevolata, tali ritardi sono invece da ricondurre alle difficoltà di conciliare gli adempimenti e i tempi previsti dalla procedura "tradizionale" (quella adottata per allocare i finanziamenti della l.457/78, peraltro modificato coinvolgendo, per la prima volta, le amministrazioni comunali nella fase di valutazione preventiva degli interventi) con la procedura FIP che prevede tempi più rapidi nella fase di istruttoria. Nel caso dei trasporti, è invece probabile che i ritardi registrati siano legati alla complessità e dimensione delle opere promosse con il FIP che hanno richiesto tempi lunghi per la progettazione degli interventi.

Tabella 7

*Leggi di finanziamento e provvedimenti di ammissione ai contributi per campo di intervento*

Campo intervento	Scheda guida (legge di finanziamento)	Scadenza per la presentazione delle domande	Ammissione contributi (data di approvazione e tipo di provvedimento)
Opere igienico san.	L.R. 40/1995	24 aprile 1995	12 Settembre 1995 (D.G.R.)
	L.R. 59/1996	28 settembre 1996	25 novembre 1996 (D.G.R.)
Agricoltura	L.R. 40/1995	24 aprile 1995	7 agosto 1995 (D.G.R.) 17 luglio 1995 (D.G.R.)
	L.R. 59/96	(*)	23 luglio 1998 (D.D.)
Termalismo	L.R. 40/1995	16 dicembre 1995	29 dicembre 1995 (D.G.R.)
	L.R. 59/1996	28 novembre 1996	14 aprile 1997 (D.G.R.)
	L.R. 16/1997	26 giugno 1997	29 Ottobre 1997 (D.D.)
Presidi socio ass.li	L.R. 40/1995	24 maggio 1995	1° agosto 1995 (D.G.R.)
	L.R. 59/1996	28 novembre 1996	30 dicembre 1996 (D.G.R.)
Turismo	L.R. 40/1995	24 aprile 1995	16 giugno 1995 (D.G.R.)
	L.R. 59/1996	28 novembre 1996	14 maggio 1997 (D.D.)
	L.R. 16/1997	26 giugno 1997	11 novembre 1997 (D.D.)
Trasporti	L.R. 40/1995	24 aprile 1995	30 novembre 1995 (D.G.R.)
	L.R. 10/1996	6 aprile 1996	25 novembre 1996 (D.G.R.)
Macelli	L.R. 40/1995	24 aprile 1995	27 giugno 1995 (D.G.R.)
	L.R. 59/96	(*)	14 ottobre 1996 (D.G.R.)
Edilizia agevolata	L.R. 59/1996	28 ottobre 1996	16 dicembre 1996 (D.G.R.)
	L.R. 16/1997	26 giugno 1997	2 luglio 1998 (D.D.)
Commercio	L.R. 16/1997	26 giugno 1997	28 novembre 1997(D.D.)
Industria	L.R. 52/1997	1 settembre 1997	14 novembre 1997(D.D.)

(\*) Le risorse stanziare nel 1996 sono state utilizzate per finanziare le domande non finanziate con la precedente scheda-guida

Fonte: Provvedimenti normativi e amministrativi

### 3.2.3. La fase realizzativa

In linea generale, tuttavia, non è nella fase di istruttoria amministrativa che si registrano difficoltà e ritardi bensì in quella immediatamente successiva ovvero nella **fase realizzativa**. Infatti, come si può rilevare dalla tab. 8 (ma cfr. anche tabella in appendice) in quasi tutti i campi di interventi l'indicatore relativo al rapporto tra risorse stanziare e risorse impegnato è molto elevato (l'impegno delle risorse avviene con l'assegnazione dei contributi) mentre si registrano valori assai più ridotti per l'indicatore relativo al rapporto tra erogato ed impegnato. In altre parole, difficoltà e i ritardi sembrano assumere maggior rilevanza a partire dalla fase immediatamente successiva all'assegnazione dei contributi quando, prima dell'approvazione dell'atto di concessione dei contributi, i beneficiari devono predisporre gli eventuali progetti esecutivi delle

opere, acquisire i necessari pareri e/o autorizzazione e, infine, stipulare una fidejussione a garanzia del finanziamento ottenuto a titolo di prestito. Solo dopo aver svolto tali adempimenti i beneficiari possono avviare gli interventi e, da parte sua, la Regione può iniziare ad erogare i finanziamenti con le modalità e i tempi indicati nell'atto di concessione.

Tabella 8

*L'attuazione finanziaria del FIP nel periodo 1995-1997 e indicatori di velocità nella spesa (dati di sintesi)*

Campo di intervento	Risorse				Economie	Indicatori	
	Stanzionato	Impegnato	Erogato	Residui passivi		% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
	A	B	C	D		B/A	C/B
Opere igienico-sanitarie	23.000	23.000	14.250	8.750		100	62
Termalismo	10.000	8.455	4.739	3.716	1.545	85	56
Agricoltura (1)	26.500	8.000	6.962	1.038	18.500	30 (100)	87
Turismo	32.500	32.500	26.498	6.000		100	82
Trasporti	12.000	12.000	3.600	8.400		100	30
Presidi socio-assistenziali	56.071	52.490	8.682	43.807	3.582	94	17
Macelli	14.000	14.000	11.233	2.767		100	80
Edilizia (2)	55.000	17.288	3.332	13.957	37.712	31 (69)	19
Commercio	3.500	2.886	629	2.527	614	82	22
Industria	25.000	25.000	15.000	10.000		100	60
Totale triennio (3)	257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	75 (95)	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

Note: (1) Le disponibilità per il 1996 e il 1997 non sono state impegnate negli anni di riferimento ma sono state reimpostate per l'anno 1998. Tra parentesi è riportato l'indicatore di spesa depurato da tale stanziamento).

(2) Le risorse per il 1997 non sono state impegnate nell'anno di riferimento ma reimpostate nel 1998 con ulteriore integrazione (tra parentesi l'indicatore di spesa depurate da tale stanziamento).

(3) Tra parentesi l'indicatore di spesa depurato dagli stanziamenti posticipati.

Come si può notare dalla tabella, il rapporto tra impegnato ed erogato presenta valori assai diversi e seppur indirettamente ciò segnala le diverse velocità di spesa registrate per l'attuazione degli interventi finanziati nei singoli campi di intervento. Quali le ragioni di questa tempistica e delle relative differenze settoriali? Scontati i ritardi che si registrano nei campi dell'edilizia e dei trasporti (in generale per le stesse ragioni riscontrate nella fase di istruttoria

amministrativa) valori relativamente più bassi si registrano nel campo del commercio e dei presidi socio assistenziali. Nel primo caso è opportuno ricordare che il campo di intervento "commercio" è diventato operativo solo nell'ultima annualità del Fondo tuttavia tali ritardi potrebbe essere legati al tipo di beneficiario (esclusivamente soggetti pubblici). Nel caso dei presidi socio assistenziali, i tempi relativamente più lunghi registrati per la fase realizzativa sembrano invece legati al fatto che la realizzazione delle opere promosse con il FIP attiva un quadro normativo molto articolato (urbanistica, lavori pubblici, beni culturali, sanità, ecc.) che richiede l'acquisizione di numerosi pareri e autorizzazioni. A questo proposito è indicativa una richiesta formulata da un beneficiario: "I presidi socio assistenziali come il nostro, che devono fare interventi in zone con vincoli idrogeologici, ambientali e monumentali dovrebbero avere una semplificazione delle procedure". Oltre al tipo di opere è probabile che giochi un ruolo anche il tipo di beneficiari: infatti, i principali beneficiari delle risorse sono soggetti pubblici o no-profit<sup>8</sup>. In sintesi, sulla base delle informazioni raccolte, sembra che le caratteristiche procedurali del Fondo Investimenti Piemonte incontrino meno ostacoli quando si promuovono opere che non attivano quadri normativi troppo complessi o incerti (sia di livello europeo che locale). Al tempo stesso è opportuno segnalare che i valori più alti del rapporto tra somme erogate ed impegnate si registrano in campi di intervento in cui la platea beneficiari è composta da soggetti privati (agricoltura, turismo e macelli).

### 3.3. L'opinione dei beneficiari

Al fine di acquisire ulteriori informazioni sull'esperienza del Fondo Investimenti Piemonte, è stata realizzata un'indagine sui beneficiari dei contributi attraverso la somministrazione di un breve questionario postale (vedi appendice). Nel complesso il tasso di risposta è stato pari al 23%, così ripartito per campo di intervento:

Tabella 9

*I rispondenti all'indagine*

Campo di intervento	Questionari inviati (n°)	Questionari restituiti (n°)	Tasso di risposta (%)
Agricoltura	120	37	31
Opere igienico-sanit.	195	32	17
Turismo	86	33	38
Macelli	71	23	32
Presidi socio-assist.li	121	35	29
Edilizia	454	72	16
Trasporti	2	2	100
Termalismo	5	5	100
Commercio	16	3	19
Industria	5	3	60
Totale FIP	1.075	245	23

<sup>8</sup> Un utile approfondimento su quest'ultima fase del processo attuativo potrebbe derivare da un'analisi sulle proroghe concessa in ogni singolo campo di intervento (numero e motivazione).

Nel complesso il giudizio dei beneficiari sul Fondo investimenti Piemonte è decisamente positivo; il 56% sostiene che il FIP è stato importante per la propria attività e per il 23% dei beneficiari addirittura indispensabile mentre per il 16,3% è stato di qualche aiuto. In particolare, scorrendo le risposte per campo di intervento, si rileva che FIP ha ottenuto il giudizio più positivo nei campi del termalismo, delle opere igienico sanitarie e dei presidi socio assistenziali dove il 40%, il 36% e il 34% dei rispettivi beneficiari ha definito il FIP "indispensabile".

Tabella 10  
*Impatto del FIP sull'attività del beneficiario*

Campo di intervento	Opinione espressa dal beneficiario (val %)				
	Negativo	Indifferente	Di qualche aiuto	Importante	Indispensabile
Agricoltura	0	2,7	13,5	62,2	21,6
Commercio	0	0	0	66,7	33,3
Edilizia	1,4	12	19,4	58,2	9
Industria	0	0	33,3	33,3	33,4
Macelli	0	0	52,2	34,8	13
Opere igienico sanit.	0	0	6,5	58	35,5
Presidi socio assist.li	0	2,9	11,4	51,4	34,3
Termalismo	0	0	0	60	40
Trasporti	0	0	0	100	0
Turismo	0	0	6	60,7	33,3
Totale FIP	0,4	4,2	16,3	56,1	23



Tabella 11

Caratteristiche positive del FIP per campo di intervento (era possibile più di una risposta)

Campi di interventi	Finanziamento a rimborso	Fondo di rotazione per alimentare altri investimenti	Riduzione tempi amministrativi	Semplificazione delle procedure	Trasparenza nei criteri di selezione	Valutazione delle domande con sistema a punteggio	Maggiori garanzie per la realizzazione del progetto
Agricoltura	51,4	32,4	13,5	21,6	2,7	8,1	27,0
Commercio	33,3	33,3	33,3	0,0	0,0	33,3	0,0
Edilizia	9,7	19,4	29,2	23,6	12,5	4,2	12,5
Industria	33,3	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,7
Macelli	56,5	17,4	26,1	26,1	17,4	8,7	30,4
Opere igienico sanitarie	37,5	21,9	21,9	28,1	12,5	12,5	15,6
Presidi socio-assistenziali	34,3	11,4	8,6	8,6	22,9	31,4	34,3
Termalismo	80,0	20,0	0,0	20,0	20,0	40,0	0,0
Trasporti	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Turismo	42,4	15,2	24,2	18,2	12,1	15,2	33,3
Totale	34,7	21,6	20,8	20,4	12,7	12,7	22,9

Premesso il giudizio largamente positivo appare interessante individuare quali sono gli aspetti del Fondo Investimenti Piemonte che i beneficiari hanno apprezzato in maggior misura. Come si può notare dalla tabella, i beneficiari segnalano soprattutto il tipo di finanziamento (a rimborso) e il fatto che il FIP offra maggiori garanzie per la realizzazione del progetto. Nel contempo non sembrano riscuotere molta attenzione gli aspetti relativi alla modalità di selezione (criteri trasparenti e sistemi a punteggio) mentre vengono apprezzati, almeno in parte, sia la riduzione dei tempi amministrativi sia la semplificazione delle procedure.

Informazioni utili derivano anche dal prendere in esame in quale stadio del processo di realizzazione delle opere sia intervenuto il FIP. Nella tabella che segue si può rilevare che nel 33,8% dei casi l'azione del FIP ha inciso nelle fasi preliminari (con l'opera giunta al massimo nella fase di programmazione) mentre nella quasi metà dei casi l'intervento era ad uno stadio più avanzato (progettazione di massima o esecutiva) e nel 16,4% dei casi era in fase di realizzazione. Anche se i dati non offrono basi sufficientemente attendibili può essere interessante segnalare che i campi di intervento che fanno registrare valori più elevati di progetti in corso di realizzazione (l'industria, i macelli ed il turismo) coincidono, almeno in parte, con i settori che presentano un alto rapporto tra somme erogate ed impegnate, cfr. retro tab. 8)

Tabella 12  
*Stato del progetto al momento della richiesta di finanziamento FIP*

Campo di Intervento	Né programmato né progettato	Programmato ma non progettato	Programmato e progettato	In corso di realizzazione
Agricoltura	0	38,9	52,8	8,3
Commercio	33,3	33,3	33,3	0
Edilizia	2,8	37,5	43,1	16,6
Industria	0	33,3	0	66,7
Macelli	27,3	9,1	18,2	45,4
Opere igienico sanit.	6,2	46,9	46,9	0
Pesidi socio assist.li	0	11,4	82,9	5,7
Termalismo	0	20	60	20
Trasporti	0	100	0	0
Turismo	3	9,1	57,6	30,3
Totale FIP	5	28,8	49,8	16,4

In linea generale, il FIP sembra aver esercitato soprattutto una funzione di sostegno per interventi che erano già nei programmi dei beneficiari. Nel contempo il FIP ha promosso opere ritenute decisamente essenziali dai destinatari. Intatti, come si può rilevare dalla tabella successiva, il 65,6% degli interventi sarebbe stato comunque realizzato: nel 31 % dei casi con risorse private e nel 13,3% con altre risorse pubbliche.

Tabella 13  
*Incidenza delle risorse FIP sulla realizzazione del progetto*

Campo di intervento	Non sarebbe stato realizzato	Sarebbe stato realizzato con altri finanziamenti		
		pubblici	privati	pubblici e privati
Agricoltura	20,6	5,9	47,1	26,4
Commercio	66,7	33,3	0	0
Edilizia	53,5	11,3	15,5	19,7
Industria	0	33,3	33,3	33,4
Macelli	8,7	0	65,2	26,1
Opere igienico sanit.	40,6	50	0	9,4
Pesidi socio assist.li	25,7	11,4	31,4	31,5
Termalismo	0	0	60	40
Trasporti	100	0	0	0
Turismo	30,3	0	54,5	15,2
Totale FIP	34,4	13,3	31,1	21,2

Se da un lato questi dati segnalano il fatto che le opere promosse con il FIP sono ritenute effettivamente rilevanti dai beneficiari (al punto che essi avrebbero in gran parte comunque realizzato tali interventi) dall'altro è opportuno che l'attore regionale si interroghi se sia veramente utile finanziare interventi che gli operatori sarebbero comunque in grado di realizzare ricorrendo ad altre forme di finanziamento. Le ultime domande del questionario consentivano ai beneficiari di formulare dei suggerimenti volti a migliorare l'efficacia del Fondo Investimenti Piemonte (vedi tab. 14). Se si esaminano i dati emersi si può rilevare che, pur apprezzando la riduzione dei tempi amministrativi, le principali richieste dei beneficiari riguardano ancora la questione delle procedure (semplificazione e rapidità). Al tempo stesso è interessante segnalare le richieste che riguardano i costi di progettazione degli interventi e il meccanismo fideiussorio. Come si può notare infatti in tutti i settori viene avanzata la richiesta di prevedere una quota da destinare alla copertura dei costi di progettazione che spesso rappresenta un ostacolo non indifferente (soprattutto per gli interventi di grandi dimensioni e per quei destinatari che trovano difficoltà a reperire le opportune risorse tecniche) in grado di influenzare negativamente l'intero decorso del successivo iter procedurale.

Tabella 1.4

*Suggerimenti per un più efficace intervento FIP (era possibile più di una risposta)*

Campi di intervento	Finanziamenti più selettivi	Semplificazione delle procedure	Migliore diffusione delle informazioni	Miglior controllo e monitoraggio	Criteri più selettivi più chiari per i progetti	Tempi più rapidi di interventi	Maggior assistenza tecnica	Rimborso spese costi di progettazione	Migliorare i meccanismi della riduzione
Agricoltura	5,4	70,3	13,5	0,0	16,2	70,3	13,5	35,1	27,0
Commercio	0,0	33,3	66,7	0,0	0,0	66,7	33,3	33,3	0,0
Edilizia	5,6	51,4	50,0	4,2	6,9	27,8	5,6	34,7	20,8
Industria	0,0	33,3	66,7	0,0	0,0	100,0	0,0	33,3	33,3
Macelli	0,0	43,5	52,2	4,3	8,7	43,5	4,3	13,0	17,4
Opere igienico sanitarie	12,5	28,1	46,9	0,0	15,6	18,8	12,5	34,4	0,0
Presidi socio-assistenziali	0,0	62,9	34,3	0,0	2,9	60,0	2,9	34,3	5,7
Termalismo	20,0	20,0	20,0	0,0	0,0	60,0	40,0	60,0	20,0
Trasporti	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Turismo	6,1	48,5	48,5	3,0	18,2	45,5	3,0	33,3	48,5
Totale FIP	5,3	51,0	41,2	2,0	10,2	43,3	7,8	33,5	20,8



Nel contempo i beneficiari sembrano sollecitare un miglioramento dei meccanismi di fideiussione. A questo proposito tuttavia è possibile ricordare che nell'unica esperienza regionale che si è avvalsa di uno strumento simile al FIP la Lombardia con il Fondo di ricostituzione infrastrutture sociali (vedi Appendice) non si è fatto ricorso alla fideiussione.

#### 4. DAL CONTROLLO ALL'APPRENDIMENTO

La valutazione del FIP si è concentrata su aspetti connessi ai *processi* con finalità di *apprendimento*. Elementi connessi alla finalità di *controllo* sono desumibili attraverso alcune misure di efficacia amministrativa delle entità amministrative impegnate nella gestione del fondo (i diversi settori regionali). Si sono utilizzati indicatori tradizionali come la rapidità del processo decisionale, i tempi di pagamento, il ritmo di smaltimento dei residui passivi ecc. Da questo punto di vista, si è visto come gli indicatori possano offrire utili informazioni anche in termini causali al fine di rispondere a domande del tipo:

- Il FIP ha funzionato meglio (sempre nel senso dell'efficacia amministrativa) nel settore A o in quello B?
- Il FIP ha funzionato meglio nel caso di investimenti innovativi, non legati ad una legislazione settoriale già esistente o è vero il viceversa?
- La caratteristica di Fondo di rotazione facilita il processo decisionale ed è accettata dai beneficiari?

Gli elementi informativi acquisiti consentono di dare un giudizio positivo sul funzionamento del fondo nel caso di assenza di una legislazione settoriale preesistente, nonché sulla caratteristica di Fondo di rotazione. Difficile invece fare graduatorie sul rendimento dei vari settori di spesa, anche se le maggiori strozzature sono state individuate negli interventi per i presidi socio-assistenziali. Gli approfondimenti settoriali (riportati nell'Appendice A) offrono comunque numerosi elementi di giudizio al fine di introdurre innovazioni procedurali. Resta però la necessità di dare una risposta ad un altro quesito fondamentale: la gestione del FIP è risultata coerente con il disegno complessivo della politica di programmazione in Piemonte, elaborato nel 1994, o non è necessario reconsiderarla proprio alla luce del suo funzionamento? Va ricordato che la domanda di valutazione proveniente dal nostro committente principale (Assessorato alla Programmazione) era più rivolta a dare risposte a interrogativi di questo tipo, mentre gli interlocutori dei vari settori di spesa interpretavano la valutazione soprattutto come monitoraggio delle loro politiche di spesa. Poter rispondere a questa domanda, a cinque anni dall'avvio dell'esperienza, vorrebbe dire utilizzare anche in questo caso la valutazione come *apprendimento*, finalizzata, cioè, a reconsiderare criticamente il disegno complessivo della politica di programmazione, almeno nella sua componente di investimento. Il FIP potrebbe essere stato gestito in maniera efficiente, rispettando i tempi e le procedure previsti, erogando i contributi senza ritardi, ecc., ma potrebbe risultare uno strumento non più adeguato per la soluzione dei problemi per cui era stato introdotto nell'ordinamento regionale.

La L.R. 43/94 si era posto l'obiettivo esplicito di ricondurre le scelte settoriali di investimento alle priorità del Piano regionale di sviluppo. Per dirla altrimenti, di forzare la Regione a delineare strategie di sviluppo e concentrare gli interventi di investimento su di esse, mobilitando altre risorse pubbliche e private. E' stato raggiunto questo obiettivo? Parrebbe proprio di no se si considera che il Programma regionale di sviluppo è stato approvato dalla Giunta regionale solo alla fine del 1998. In realtà, la risposta richiede alcune qualificazioni che derivano dall'interazione con i committenti e che consentono un giudizio più articolato.

In primo luogo, come si è visto in precedenza, il meccanismo procedurale si è messo in moto anche nelle more dell'approvazione del PRS, segnalando così un positivo

elemento di flessibilità. In secondo luogo, nel PRS approvato nel 1998 sono comparse alcune priorità strategiche – quali quelle relative alle politiche per il turismo ed il tempo libero coerenti con alcuni investimenti settoriali del FIP e ciò non può essere considerato solo come una razionalizzazione ex post. Infine, spesso si dimentica che l'istituzione Regione – come tutte le organizzazioni – non è una struttura monolitica ed unitaria, ma è notevolmente frammentata, caratterizzata da tendenze centripete. Probabilmente, l'impostazione della programmazione regionale contenuta nella legge 43/94 scontava ancora in parte i limiti di un approccio di tipo gerarchico organicista, costruito sull'illusione che nel piano o programma si risolvano tutti i problemi di coerenza delle politiche. La letteratura sui processi decisionali ci insegna come invece le scelte di bilancio siano, per la loro natura distributiva, conflittuali e richiedano adeguati processi di negoziazione. In questo quadro, dove il piano non può che essere la certificazione a posteriori di una serie di compensazioni tra i vari attori del processo decisionale all'interno di alcune grandi linee guida che emergono sin dal programma di insediamento della giunta regionale, il meccanismo del FIP può essere utile per aumentare la coerenza reciproca, la trasparenza delle scelte e la flessibilità delle politiche di investimento. Nel suo ambito, la regolazione trasparente dei conflitti – interni ed esterni all'amministrazione regionale – a partire dall'apprendimento conseguente alla valutazione in corso può contribuire ad una ancora migliore integrazione tra attività di programmazione e scelte settoriali di policy evitando il rischio di trasformare, alternativamente, il programma regionale di sviluppo in un "libro dei sogni" o in "una lista della spesa". A tal fine, sarebbe però utile – anche attraverso innovazioni organizzative – definire dei meccanismi di aggiustamento che consentano di rivedere la ripartizione dei fondi tra le varie iniziative settoriali tenendo conto dei casi di sovrastima o sottostima delle domande nel primo triennio di attività<sup>9</sup>, consentendo anche una valutazione intersettoriale dei progetti<sup>10</sup>.

E' bene a questo punto scendere un po' più nel dettaglio rispetto a queste linee guida.

Per ricondurre a maggiore unità le varie politiche settoriali potrebbe però essere utile distinguere gli interventi finanziati dal FIP in due tipologie economiche richiamate in un precedente paragrafo (tab. 15):

- interventi di promozione dello sviluppo economico attraverso il sostegno di attività di impresa (47% del totale);
- interventi finalizzati alla fornitura di beni collettivi (55% del totale).

La distinzione è ovviamente approssimativa, ma presenta il grosso vantaggio di risultare un contenitore adeguato per pressoché tutti gli investimenti regionali. Ad esempio, nel campo d'intervento "turismo" sono compresi una quota limitata di investimenti finalizzati alla ristrutturazione e il miglioramento delle strutture ricettive per il turismo sociale, un intervento a contenuto redistributivo con caratteristiche di bene collettivo. Gli interventi per i poli integrati di sviluppo e per i trasporti (centri intermodali) possono per certi aspetti essere classificati in ambedue le categorie, così come risulta ovvio che anche gli interventi per la fornitura di beni collettivi sono funzionali allo sviluppo economico.

<sup>9</sup> Si possono utilizzare gli indicatori di code e cadute presentati nel paragrafo 3.

<sup>10</sup> Un esempio è dato dalla proposta contenuta in IRer, 1996.

Tabella 15

*Tipologie di interventi finanziati dal FIP (valori in milioni di lire)*

Interventi per promozione sviluppo economico		Interventi per fornitura beni collettivi	
Termalismo	10.000	Opere igienico sanitarie	23.000
Agricoltura	26.500	Presidi socio- assistenziali	56.071
Turismo	32.500	Edilizia residenziale agevolata	55.000
Poli Integrati di sviluppo	25.000	Commercio	3.500
Macelli	14.000		
Trasporti (centri intermodali)	12.000		
Totale	120.000	Totale	137.571
% sul totale	47,14		52,86

Fonte: Assessorato alla Programmazione

Questa griglia risulta però utile per identificare meglio i criteri di priorità per i finanziamenti all'interno delle schede guida per quanto concerne il ranking delle domande dei beneficiari potenziali, il legame con alcuni indicatori oggettivi di fabbisogno e l'introduzione di indicatori di efficacia. Le modalità dell'intervento pubblico nei due ambiti possono essere infatti disegnate e valutate in maniera diversa. La selezione preventiva delle iniziative di sviluppo presenta notevoli margini di discrezionalità legati al giudizio economico dei piani di impresa; la loro valutazione ex post richiede a rigore metodologie rigorose di controllo degli effetti attraverso tecniche sperimentali costruendo gruppi di controllo di soggetti non beneficiari. Per quanto concerne invece le iniziative legate alla fornitura di beni pubblici è possibile limitare la discrezionalità individuando alcuni indicatori oggettivi di fabbisogno con l'obiettivo di arrivare ad alcune soglie di copertura standard <sup>11</sup>. Ugualmente la valutazione ex post di questo tipo di interventi può limitarsi ad una misurazione del raggiungimento della copertura dei fabbisogni. In questa maniera la valutazione legata al *controllo* acquisirebbe un maggiore spessore per quanto concerne le politiche settoriali sottese ai vari campi di intervento, anche se non si può dimenticare che disegni valutativi di questo tipo – specialmente per le politiche di promozione dello sviluppo – possono risultare ridondanti e eccessivamente costosi rispetto al valore relativamente limitato degli investimenti effettuati.

<sup>11</sup> Si tratterebbe di una logica simile a quella seguita per un certo periodo nella ripartizione del Fondo perequativo per la finanza locale del Ministero degli Interni. Per certi aspetti si tratta della procedura prevista anche in IRer, 1996 a proposito del Fondo di ricostituzione infrastrutture sociali in Lombardia che però ha come interlocutori solo enti locali.

Tabella 16

*Assegnazioni pro-capite del FIP nel triennio 1995-97 nelle province piemontesi. Valori pro-capite in lire*

	Opere ig. sanitarie	Termal.	Agricolt.	Turismo	Trasporti	Presidi socio- ass.li	Macelli	Edilizia agevol.	Comm.	Industria PIS	Totale
Alessandria	9,732	11,886	16,645	6,530	0,000	16,534	4,964	2,608	0,000	0,000	68,898
Asti	7,752	7,147	29,426	7,252	0,000	25,481	5,289	0,910	0,772	0,000	84,027
Biella	5,573	0,000	0,000	9,521	0,000	21,603	0,894	1,577	2,886	0,000	42,054
Cuneo	8,044	3,254	17,332	12,305	0,000	13,650	5,038	2,652	0,459	0,000	62,735
Novara	5,929	0,000	3,909	16,799	17,609	4,018	1,570	4,922	0,000	0,000	54,757
Torino	2,921	0,000	1,429	4,476	2,701	10,228	1,745	5,298	0,665	11,253	40,714
Verbania	12,695	0,000	0,397	22,481	0,000	9,612	1,116	4,639	2,400	0,000	53,340
Vercelli	5,987	0,000	4,647	3,985	0,000	16,918	2,321	0,000	0,314	0,000	34,172
Totale	5,359	1,970	6,616	7,686	2,796	12,323	2,617	4,027	0,672	5,825	49,890
CV °	0,52	2,13	1,51	0,79	2,06	0,52	0,68	0,46	1,53	0,64	0,31

Fonte: Elaborazioni su dati Assessorato alla Programmazione. °non ponderato

Infine, per ambedue le tipologie di interventi si potrebbe tenere conto esplicitamente di criteri di equità territoriale. Ad esclusione del caso dell'edilizia pubblica, la ripartizione dei finanziamenti non risponde ad una logica esplicita di distribuzione perequata tra province. E' comunque interessante notare come la variabilità della distribuzione totale in termini pro-capite, misurata dal coefficiente di variazione, si riduca notevolmente rispetto a quella delle singole distribuzioni settoriali (tab. 8). Vi è quindi una sorta di compensazione automatica, ma sarebbe opportuno affrontare esplicitamente questo problema – senza per questo negare la possibilità di una concentrazione territoriale degli interventi – anche al fine di un maggiore coinvolgimento del sistema delle autonomie locali a cominciare dalle Province<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Spinge in questa direzione anche la crescita (sin eccessiva) degli strumenti di programmazione negoziata a livello sub regionale.



## 5. RACCOMANDAZIONI FINALI

Nel corso del primo triennio di attuazione, il Fondo Investimenti Piemonte è stato utilizzato per finanziare una serie di interventi settoriali. Ciò – come si è più volte sottolineato – ha reso molto difficile effettuare una valutazione adeguata di questa politica in termini complessivi. Quanto richiamato nel precedente paragrafo consente però di sviluppare alcune raccomandazioni finali che partono da quanto abbiamo appreso sia riguardo alla valutazione del FIP all'interno della politica di programmazione regionale, che alla valutazione del mix di politiche settoriali contenute al suo interno. Ovviamente, tali raccomandazioni presuppongono il mantenimento di un meccanismo di finanziamento degli investimenti del tipo FIP, ovvero attraverso un Fondo di rotazione<sup>13</sup>, e tengono conto di quanto si è appreso nel corso di questo lavoro.

Per quanto concerne il primo aspetto, occorre collegare il percorso di analisi sin qui seguito con alcune novità istituzionali emerse negli ultimi anni e delle quali non si può non tenere conto in futuro oltre che ovviare ad alcune disfunzioni procedurali ed organizzative che si sono riscontrate nel primo triennio. In particolare:

- è necessario utilizzare il FIP in coerenza con la nuova legislazione di bilancio e contabile che dovrà essere predisposta dalla Regione;
- è necessario utilizzare il FIP in coerenza con i nuovi strumenti della programmazione negoziata;
- è necessario inserire logiche territoriali e intersettoriali nelle scelte di investimento (in parte ciò ci riconduce al precedente punto);
- è necessario predisporre alcune modifiche organizzative e procedurali per la gestione del Fondo.

### *1. Utilizzare il FIP in coerenza con la nuova legislazione di bilancio e contabile.*

Esistono delle somiglianze tra il processo di allocazione settoriale dei fondi finanziati dal FIP e quello della sessione di bilancio dello Stato con la legge finanziaria ed i c.d. collegati. E' noto che la nuova legislazione statale di contabilità (L. 94/97, D. L. n. 279/97 e L. 208/99) ha previsto sostanziali innovazioni negli strumenti di politica finanziaria dello Stato, che costituiranno anche norme quadro per la legislazione regionale. In tale contesto bisognerà verificare in che misura la legislazione sulle procedure della programmazione regionale e sul FIP dovrà essere rivista complessivamente. Il nuovo meccanismo basato sul DPEF regionale e legge finanziaria può consentire di inserire la politica degli investimenti regionali in un quadro più flessibile ed, insieme, più coerente. L'esperienza del FIP potrà comunque essere utilizzata.

---

<sup>13</sup> Ciò implica la reintroduzione di un vincolo di destinazione dei rientri contrariamente a quanto disposto dalla L.R. 30/98.

2. *Utilizzare il FIP in coerenza con i nuovi strumenti della programmazione negoziata.*

L'evoluzione della programmazione negoziata, per non dire la sua esplosione negli ultimi anni, rendono necessario la revisione del meccanismo FIP alla luce di questi nuovi strumenti, in termini soprattutto di criteri generali di assegnazione dei fondi nei vari settori.

3. *Inserire logiche territoriali e intersettoriali nelle scelte di investimento.*

Ciò ci collega al precedente punto e a quanto detto in merito alla ripartizione provinciale dei finanziamenti. Il FIP dovrebbe in qualche maniera diventare uno strumento per politiche intersettoriali di sviluppo di area.

4. *Predisporre alcune modifiche organizzative e procedurali.*

Tali modifiche dovrebbero essere finalizzate a garantire maggiori interrelazioni tra i settori interessati. Nel corso della valutazione più volte è emersa l'esigenza da parte dei funzionari di una maggiore collegialità nella gestione del FIP. Ad esempio, per la definizione alcuni parametri condivisi di efficienza ed efficacia relativamente ai vari interventi (ad esempio nella fase di definizione delle schede). A tal fine, sarà utile rendere congruenti i meccanismi di valutazione preventiva e consuntiva del FIP con quanto previsto dal D.Lv. n. 286/99 sui controlli (in particolare sul controllo strategico). La costituzione di uno specifico gruppo di lavoro coordinato dall'Assessorato alla Programmazione potrebbe costituire soluzione adeguata.

All'interno di questa riconsiderazione del quadro generale della programmazione regionale è possibile poi identificare alcune evoluzioni possibili del FIP per quanto concerne la sua composizione settoriale. Più che di raccomandazioni, si tratta in questo caso di un menu di scelte a disposizione dell'Amministrazione regionale. A tal fine, si può utilizzare la distinzione tra interventi finalizzati ad accrescere e migliorare la disponibilità di beni collettivi, e quelli rivolti alla promozione dello sviluppo economico. Partendo da queste tipologie è infatti possibile identificare tre possibili scenari.

Nel primo scenario il FIP accentua il suo carattere di strumento per promuovere la crescita quali-quantitativa di opere ed interventi che ricadono nella categoria dei beni collettivi. La scelta di tale percorso potrebbe condurre ad una sostanziale ridefinizione del FIP soprattutto sotto il profilo della platea dei suoi beneficiari (facendone crescere la quota dei soggetti pubblici). L'individuazione dei campi di intervento potrebbe giungere al termine di un processo di programmazione in cui i potenziali settori regionali individuano e definiscono un obiettivo espresso in termini di fabbisogno teorico (come nel caso della scheda dell'edilizia) o di standard quali quantitativi da conseguire (numero e adeguatezza delle infrastrutture presenti sul territorio) e la componente politica sceglie le aree di intervento ritenute prioritarie. In questo caso il FIP assumerebbe funzioni assai simili a quelle del FRISL (il Fondo Ricostituzione Infrastrutture Sociali Lombardia, vedi box 1) che ha rappresentato, fin dall'inizio dell'esperienza piemontese, un significativo punto di riferimento.

Di converso, in un secondo scenario, il Fondo Investimenti Piemonte potrebbe enfatizzare la sua funzione di strumento per il sostegno e/o la promozione dello sviluppo economico. In questo caso andrebbe maggiormente riorientato verso quegli interventi che ricadono nell'ambito della cosiddetta programmazione negoziata (patti territoriali, accordi di programma, ecc.) ed eventualmente utilizzato ad integrazione

di risorse di livello nazionale e soprattutto europeo. In altre parole, il FIP come strumento che consente di "approfittare" delle opportunità di sviluppo che si manifestano sia a livello locale sia attraverso il ricorso a normative nazionali ed europee. In tale scenario, per cui l'obiettivo del FIP risiede nel promuovere sviluppo economico, dovrebbero essere approntati opportuni strumenti per valutare l'effettivo impatto degli interventi nel loro complesso.

Nel terzo scenario, infine, il FIP non si specializza e mantiene il carattere misto di strumento volto alla promozione sia dello sviluppo economico che della dotazione regionale di beni collettivi. In questo caso, ma le osservazioni in realtà valgono anche per i due scenari precedenti, nel corso della fase di programmazione l'attività di valutazione preventiva dovrebbe prendere maggiormente in esame per ogni singolo campo di intervento, sia l'idoneità del ricorso al FIP rispetto ai più tradizionali strumenti di finanziamento, sia i potenziali ostacoli che rischiano di rallentare la fase attuativa (ovvero la complessità del quadro normativo attivato e il grado di appropriatezza delle caratteristiche del FIP alle logiche dei soggetti beneficiari).



## BIBLIOGRAFIA

Bardach, E., (1977), *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, Mass.

IReR Lombardia (1996), *Il Fondo di Ricostituzione Infrastrutture Sociali in Lombardia*, Documenti di ricerca, Milano.

IRES Piemonte (1996), *Assi e misure. La valutazione dei Fondi strutturali comunitari: l'obiettivo 2 in Piemonte*, Ires, Torino.

Martini A. (1997), *Valutare l'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi*, Roma, Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione.

Pressman J. e Wildavsky A., (1979), *Implementation. How Great Expectative in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, Berkley, Cal.

Regione Piemonte (1996), Assessorato Programmazione e Statistica, *Fondo Investimenti Piemonte. 1995-1996*, Centro Stampa Giunta Regionale, Torino.

Rossi P. e Freeman H., (1989), *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage, Newberry Park, Cal.

Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Edizioni SEAM, Roma.



The first of the three main parts of the book is devoted to the study of the

history of the development of the theory of the structure of the

mathematical theory of the structure of the

mathematical theory of the structure of the

mathematical theory of the structure of the

mathematical theory of the structure of the

mathematical theory of the structure of the

mathematical theory of the structure of the

# APPENDICE

- Schede di approfondimento settoriale
- Tabella finanziaria FIP
- Il Fondo Ricostituzione Infrastrutture Sociali Lombardia

# REINFORCEMENT

REINFORCEMENT is a process of strengthening a behavior by providing a reward or incentive. It is a key concept in behaviorism and is used to explain how behaviors are learned and maintained.

## AGRICOLTURA

### IL CONTESTO

Nel campo delle politiche per l'agricoltura la Regione predispone ed attua iniziative che mirano allo sviluppo del settore agricolo, agroalimentare e rurale attraverso interventi di sostegno diretto alle imprese di settore e con misure di carattere regolativo per la tutela della qualità dei prodotti. In particolare, l'attività di sostegno si esplicita nell'erogazione di finanziamenti alle organizzazioni di settore che svolgono attività di raccolta, conservazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli. La platea dei beneficiari è composta esclusivamente di soggetti privati: cooperative agricole (e loro consorzi), associazioni riconosciute di produttori agricoli, società di capitali, ecc.; sono tuttavia escluse dal campo di intervento le industrie agro-alimentari.

### OBIETTIVI E MODALITÀ DI INTERVENTO FIP

Gli interventi promossi con il FIP mirano a sostenere/incentivare *l'adeguamento* e lo *sviluppo* del *sistema agro-industriale* piemontese attraverso l'erogazione di contributi destinati a cooperative, associazioni di produttori agricoli, società di capitali e consorzi. Le attività promosse con il FIP concernono:

- a) la costruzione, la ristrutturazione, il potenziamento e l'adeguamento tecnologico di impianti per lo stoccaggio, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e agroindustriali, compresi gli impianti per il recupero, il trattamento e lo smaltimento dei sottoprodotti;
- b) l'adeguamento degli impianti alle norme igienico-sanitarie ed alla messa in sicurezza dei luoghi di lavoro;
- c) l'acquisto di macchinari ed attrezzature, compresi i mezzi per la raccolta collettiva dei prodotti agricoli ed il trasporto delle derrate lavorate.

La spesa ammissibile a finanziamento non può superare 400 milioni di lire con un contributo FIP che copre fino ad un massimo del 75% della spesa ammessa (fino al 25% a fondo perduto e 50% a rimborso quinquennale).

### QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

I principali provvedimenti normativi che hanno inciso nella realizzazione degli interventi sono le due leggi settoriali che si sono succedute nel periodo di attuazione del Fondo Investimenti Piemonte: la legge regionale n. 63 del 1978, "Interventi regionali in materia di agricoltura e foreste" e la legge regionale n. 95 del 1995, "Interventi regionali per lo sviluppo del sistema agro-industriale piemontese". Gli interventi/obiettivi promossi con le schede-guida sono di carattere "tradizionale" ovvero sostanzialmente analoghi a quelli indicati nelle due leggi di settore. Rispetto alla legge 63/1978 il FIP ha svolto un ruolo di *integrazione finanziaria*; le risorse stanziata nella prima annualità sono state utilizzate, almeno in parte, per promuovere progetti già presentati all'amministrazione regionale (ai sensi dell'art. 39 della L.R. 63/1978) che non erano stati finanziati per carenza di risorse. Per quanto riguarda invece la nuova legge di settore (L.R. 95/1995), approvata nell'anno di attuazione

della prima annualità del FIP, essa, oltre ad aver beneficiato dell'esperienza accumulata nel gestire le risorse del Fondo (soprattutto per ciò che concerne l'articolazione dei campi di intervento e la definizione dei criteri di selezione), ha introdotto il FIP tra i suoi potenziali strumenti di finanziamento. La nuova legge di settore, infatti, cita espressamente il FIP (artt. 3 e 10) individuando in esso una fonte di finanziamento alternativa finalizzata a sostenere interventi di piccole e medie dimensioni.

#### *GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO*

Entro il termine indicato sulla scheda-guida, vengono presentate le domande (su apposito modulo) a cui deve essere allegato: l'atto costitutivo del soggetto e la deliberazione dell'organo competente, la relazione tecnico-economica del progetto, il computo metrico di massima e gli eventuali preventivi di spesa nel caso di acquisto di attrezzature e macchinari. Le domande sono esaminate da una commissione tecnica (composta da due funzionari delle settore regionale e da un funzionario della FinPiemonte) ed ordinate in una graduatoria che viene formalmente approvata con provvedimento normativo. Nella fase successiva, il settore regionale prosegue l'istruttoria, individuando l'esatto ammontare dei singoli contributi, a cui segue, previo parere della Commissione consultiva regionale (art. 2 L.R. 44/1986), il provvedimento di concessione dei contributi (fase dell'impegno). L'istruttoria amministrativa si conclude con l'acquisizione della documentazione integrativa (certificato antimafia, dichiarazione di accettazione delle condizioni previste per il finanziamento, fideiussione, ecc.) e l'approvazione formale del provvedimento di concessione del contributo. Le procedure adottate per erogare i contributi FIP non si discosta da quelle impiegate per altri finanziamenti di fonte regionale o europea; tuttavia, la procedura FIP ha richiesto di formalizzare puntualmente alcune attività che prima non erano normate (quali ad es. la precisa definizione di criteri e soprattutto l'attribuzione dei relativi punteggi) determinando, se non un allungamento dei tempi procedurali, un maggior carico di lavoro per il settore incaricato di svolgere l'istruttoria amministrativa.

#### *INDICATORI DI ATTIVITÀ E PROBLEMI DI ATTUAZIONE*

Per il campo di intervento "agricoltura" sono state stanziare, nel triennio 1995-1997, risorse finanziarie per un ammontare complessivo pari 26,5 miliardi (pari al 10,3% delle risorse FIP) destinate ad interventi realizzati da operatori privati. Per quanto concerne la soddisfazione della domanda, le informazioni raccolte dal monitoraggio evidenziano la presenza di una quota di domanda inevasa da addebitare principalmente ai vincoli finanziari delle risorse FIP (infatti, nella prima annualità, le domande non ammesse a contributo FIP sono "trasferite" sulle disponibilità della vigente legge di settore).



<i>Agricoltura: Risorse FIP per anno di intervento (1995-1997)</i>					
Campo di intervento	Risorse stanziare (val. in mil.)				
	1995	1996	1997	Totale	Val. %
Agricoltura (1)	8.000	5.000	13.500	26.500	10,3
Totale	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

<i>Agricoltura: Indicatori di code e cadute</i>								
Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Agricoltura	1995	86	58	51	7	148	114	14
	1996	90	71	69	2	130	102	3
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Totale triennio		176	129	120	9	136	108	8

(1) Le disponibilità 96-97 non sono state impegnate, poi reimpostate nel 1998

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

Per quanto concerne invece la velocità di spesa, i valori dei due indicatori utilizzati non si discostano, per la prima annualità, dalla media registrata per l'intero FIP. Nei due anni successivi invece si rileva un'interruzione delle attività a causa dei ritardi registrati nella procedura di "notificazione" prevista dalla normativa comunitaria. Il parere positivo sul programma FIP da parte degli organi comunitari è giunto infatti dopo 14 mesi dall'approvazione della legge di finanziamento e ciò ha impedito di dare avvio alle fasi decisive della procedura FIP nelle scadenze originariamente previste (si sono raccolte, istruite e ordinate in graduatoria le domande ma non si è potuto adottare alcun provvedimento di impegno). Peraltro è opportuno segnalare che le disponibilità stanziare per gli anni 1996 e 1997 sono state riscritte nel bilancio del 1998.

*Agricoltura: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziano	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economie	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Agricoltura (1)	1995	8.000	8.000	6.962	1.038		100	87
	1996	5.000				5.000	0	--
	1997	13.500				13.500	0	--
Totale triennio		26.500	8.000	6.962	1.038	18.500	30	87
Totali	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

(\*) Dati aggiornati al dicembre 1998

(1) Le disponibilità 96-97 non sono state impegnate, poi reimpostate nel 1998

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

*PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI*

Le attività sostenute/promosse con il FIP possono essere distinte in due categorie: a) gli interventi di *adeguamento* degli impianti alle norme igienico-sanitarie ed alla messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e b) gli interventi di *sviluppo* ovvero quelli relativi alla costruzione, ristrutturazione, potenziamento, adeguamento tecnologico di impianti e all'acquisto di macchinari ed attrezzature. Gli interventi di adeguamento possono essere configurati come iniziative volte a conseguire predefiniti standards a cui gli operatori devono comunque adeguarsi. Si tratta cioè di interventi che sarebbero stati comunque realizzati poiché si è in presenza di un vincolo normativo che impone l'adeguamento degli impianti. Una possibile strategia di valutazione, in questo caso, potrebbe porsi il compito di evidenziare il contributo dell'intervento regionale comparando i comportamenti messi in atto da coloro che hanno ricevuto il finanziamento FIP con quello adottato dai soggetti che ne sono stati esclusi o non hanno presentato domanda. Per gli interventi di *sviluppo*, considerato che i contributi sono di entità non molto elevata, una possibile strategia di valutazione potrebbe risiedere nel prendere in esame alcune significative caratteristiche/indicatori delle aziende beneficiarie (ad es. numero di occupati, fatturato, ecc.) e verificarne i rispettivi valori *prima* e *dopo* l'intervento.

## COMMERCIO

### IL CONTESTO

Gli interventi messi in atto nel campo del commercio dal competente apparato regionale di settore possono essere ricondotti sia a misure di carattere regolativo (ad es. le iniziative a tutela del consumatore e quelle che regolamentano il commercio) sia a misure di carattere distributivo (ad es. le misure che, con diverse modalità, incentivano e sostengono lo sviluppo del commercio). Il settore referente per il Fondo Investimenti Piemonte, "Tutela del consumatore - mercati all'ingrosso ed aree mercatali", svolge attività in materia di:

- tutela del consumatore;
- programmazione e incentivazione dei mercati all'ingrosso;
- programmazione e gestione per l'ammodernamento delle strutture mercatali al dettaglio;
- programmazione, gestione e valutazione delle attività di incentivazione e sviluppo dei luoghi di commercio.

### OBIETTIVI E MODALITÀ DI INTERVENTO FIP

Favorire l'ammodernamento e l'adeguamento della rete distributiva attraverso interventi di risistemazione urbanistica e adeguamento alle norme igienico sanitarie delle aree mercatali pubbliche. Le modalità di intervento consistono nell'erogazione di contributi, destinati a soggetti pubblici (Comuni e Comunità montane), a copertura dell'intero importo necessario alla realizzazione dei progetti (con spesa ammissibile compresa tra 50 e 600 milioni). Il contributo è erogato in parte (40%) a fondo perduto e in parte (60%) a titolo di prestito da rimborsare entro cinque anni per importi fino a 300 milioni. Per gli interventi di dimensione superiore, la parte eccedente i 300 milioni viene erogata interamente a titolo di prestito da restituire nell'arco di dieci anni.

### QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Nel campo della sistemazione delle aree mercatali non esistono provvedimenti organici che definiscano con dettaglio i requisiti e le caratteristiche di tali strutture. In particolare, per quanto riguarda gli aspetti relativi alle condizioni igienico sanitarie entrano in gioco provvedimenti di fonte regionale e nazionale (quali ad es. la legge urbanistica, la l. 112/1991, le ordinanze del Ministero della sanità) che, nel loro insieme, danno luogo ad quadro normativo assai composito e frammentario. La normativa vigente infatti non copre l'intera materia e, almeno per alcuni aspetti, appare piuttosto ambigua e contraddittoria. L'assenza di una legge di settore unita alla necessità di adeguare e ammodernare le strutture mercatali ha condotto ad individuare nel Fondo Investimenti Piemonte un potenziale strumento di intervento.

### GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO

Entro il termine di scadenza indicato nella scheda i potenziali beneficiari (Comuni e Comunità montane) presentano una domanda con allegata la seguente

documentazione: a) la relazione tecnico illustrativa dell'intervento che ne specifichi finalità e caratteri generali; b) (almeno) il progetto definitivo dell'opera; c) il preventivo di spesa (redatto a misura per lavori e opere edili); d) un piano che individui l'incidenza dei costi di gestione delle opere per i futuri esercizi finanziari nonché i benefici che derivano sul servizio (in termini di variazioni tariffarie); e) le dichiarazioni del Sindaco che attestano la proprietà dell'area e l'inesistenza sulla stessa di vincoli di natura idrogeologica, storica, archeologica e paesaggistica. Dopo aver raccolto le domande i funzionari del Settore regionale svolgono l'istruttoria tecnico amministrativa che si conclude con un provvedimento di approvazione della graduatoria e di ammissione al contributo di cui viene data comunicazione ai beneficiari che, nei termini prefissati, devono presentare il progetto esecutivo delle opere e gli eventuali pareri espressi da enti ed organi esterni alla Regione. La procedura prosegue con l'acquisizione dei pareri dei Settori Geologici regionali e del Servizio Regionali Opere Pubbliche e Difesa del Suolo e l'approvazione del provvedimento di concessione formale del contributo (fase dell'impegno di spesa). L'erogazione dei finanziamenti avviene seguendo due modalità: la quota a fondo perduto viene liquidata al termine dei lavori mentre la parte a rimborso viene liquidata a seguito dell'accettazione delle condizioni stabilite dalla normativa FIP e della presentazione del contratto di appalto dei lavori.

#### *RISULTATI E PROBLEMI*

Il campo di intervento "commercio" si è avvalso delle risorse e della strumentazione FIP solo nell'ultima delle annualità prese in considerazione. Per esso sono stati stanziati 3,5 miliardi, pari all'1,4% delle risorse complessive, destinati ad interventi realizzati da soggetti pubblici (Comuni e Comunità montane). Le domande presentate ammontano a 25, le 16 ammesse a contributo sono state interamente finanziate. Le principali ragioni di esclusione sono prevalentemente la carenza dei requisiti contemplati nella normativa e dalla scheda FIP (D.D. n. 156 del 28.11.97).

#### *Commercio: Risorse FIP per anno di intervento (1995-1997)*

Campo di intervento	Risorse stanziare (val. in mil.)				
	1995	1996	1997	Totale	Val. %
Commercio			3.500	3.500	1,4
Totale	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

*Commercio: Indicatori di code e cadute*

Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Commercio	1995	-	-	-	-	-	-	-
	1996	-	-	-	-	-	-	-
	1997	25	16	16	0	156	100	0
Totale triennio		25	16	16	0	156	100	0

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

Per quanto concerne la velocità di spesa (e quindi i tempi procedurali), l'indicatore relativo al rapporto tra impegnato e stanziato, con riferimento all'ultima annualità, è superiore al valore medio FIP (82% rispetto a 51%). In altre parole, non si sono registrati ostacoli nella fase amministrativa che intercorre tra la presentazione della domanda e il provvedimento di concessione dei contributi; ostacoli che invece sembrano manifestarsi nella fase successiva in ragione delle difficoltà incontrate dai soggetti beneficiari sia nel predisporre i progetti esecutivi, sia nell'adempimento di specifiche procedure amministrative collaterali all'intervento (soprattutto quelle relative all'eventuale espropriazione delle aree necessarie per la realizzazione delle opere). E' opportuno infine ricordare che una quota dei finanziamenti sono erogati a fondo perduto solo al termine dei lavori.

*Commercio: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziato	Impegnato	Erogato	Residui	Economie	% Impegno	% Erogato
					Passivi		su stanziato	su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Commercio	1995							
	1996							
	(1) 1997	3.500	2.886	629	2.527	614	82	22
Totale		3.500	2.886	629	2.527	614	82	22
Totali	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio	1997	257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

(1) Le disponibilità iniziali erano di 5 miliardi

**PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE**

Nel caso del commercio, l'obiettivo di "favorire l'ammodernamento e l'adeguamento della rete distributiva" si traduce nell'incentivare Comuni e Comunità montane ad adeguare le strutture mercatali ad alcuni standards igienico sanitari. Le strategie di valutazione



possono prendere in esame diversi aspetti. Un primo possibile percorso, da adottare in chiave programmatica, potrebbe consistere nel definire specifici standards per le aree mercatali (o loro tipologie), censire lo scarto tra standards desiderati e quelli vigenti, e verificare il grado di copertura dell'intervento FIP. Non censire il "*fabbisogno di adeguamento*" ritenendo che questo si esprima attraverso la presentazione delle domande da parte dei destinatari è sicuramente una strategia meno onerosa che tuttavia non consente di rilevare se, attraverso il FIP, si è inciso nelle strutture mercatali meno adeguate. Un altro possibile percorso di valutazione parte dalla considerazione che nella fase di avvio dell'esperienza FIP, il settore ha messo al corrente dell'iniziativa (attraverso una circolare) 490 amministrazioni; di queste, 25 hanno presentato domanda di contributo e 16 sono state finanziate. In questo caso le domande di valutazione potrebbero essere così formulate: i soggetti che non hanno presentato la domanda o sono stati esclusi hanno comunque realizzato interventi di adeguamento? quali sono le ragioni per cui molte amministrazioni non hanno presentato domanda (irrilevanza del problema, scarsità di risorse finanziaria, professionali, ecc.)? Un ultimo percorso di valutazione potrebbe porre in rilievo il comportamento dei soggetti che hanno beneficiato del contributo al fine di far emergere se, in seguito all'intervento, si sono registrate conseguenze su alcune dimensioni rilevanti nella gestione delle aree mercatali (ad es. la ricaduta sulle tariffe applicate).

## **EDILIZIA AGEVOLATA**

### *IL CONTESTO*

Nel campo dell'edilizia residenziale agevolata l'intervento regionale opera al fine di promuovere l'acquisto e la locazione di abitazione da parte dei cittadini che possiedono specifici requisiti. La specificità degli interventi di edilizia agevolata consiste nell'assegnazione di contributi per l'abbattimento degli interessi sui mutui contratti per interventi di nuova costruzione e/o di recupero del patrimonio abitativo. I principali strumenti utilizzati sono l'erogazione di finanziamenti agli operatori di settore (imprese di costruzioni, cooperative, ATC, amministrazioni comunali) nonché ai cittadini che intendono acquistare direttamente la propria abitazione.

### *OBIETTIVI E MODALITÀ DI INTERVENTO FIP*

Attraverso le risorse FIP ci si propone di procedere sia all'acquisizione di abitazioni (in un'ottica di recupero del patrimonio abitativo esistente) e di aree da destinare alla localizzazione di interventi di edilizia agevolata sia alla realizzazione delle relative opere di urbanizzazione primaria. La modalità di intervento consiste nell'erogazione di contributi a Comuni, ATC, Cooperative e Imprese di costruzione. I contributi coprono al massimo il 25% della spesa totale (ma nel caso di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente il contributo può arrivare a coprire il 100% del costo di acquisizione dell'immobile). I contributi sono interamente concessi a titolo di prestito con rimborso decennale a tasso zero ma rivalutati sulla base dell'andamento dell'indice Istat dei costi di costruzione. Gli obiettivi FIP non si discostano molto da quelli che caratterizzano la normativa vigente. Gli aspetti innovativi, sotto questo profilo, riguardano la particolare attenzione rivolta al recupero di aree dismesse o di ex-aree industriali nonché l'introduzione di criteri che promuovono interventi rivolti alla realizzazione di abitazione da destinare alla locazione.

### *QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO*

I principali provvedimenti normativi di riferimento per la realizzazione di interventi nel campo dell'edilizia abitativa sono la L.457/1978 e la L.R. 28/1976. Il primo provvedimento (meglio conosciuto come piano decennale per la casa) è ormai giunto alla sua ottava edizione e prevede un processo di attuazione ampiamente messo alla prova negli anni passati. La legge regionale 28/1976 è finalizzata a promuovere la realizzazione di abitazioni da concedere in locazione da parte di cooperative indivise.

### *GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO*

La procedura di attuazione adottata è sostanzialmente analoga a quella prevista per l'attuazione dei programmi realizzati con la l. 457/78 in cui a partire di un fabbisogno teorico abitativo già definito in sede di elaborazione del programma si procede ad una ripartizione delle risorse per ambito provinciale. L'importante modificazione introdotta con la procedura FIP concerne le fasi di raccolta e attribuzione di punteggi delle proposte che, per la prima volta, viene affidata alle amministrazioni

comunali sulla scorta di modalità, criteri e punteggi indicati nella scheda guida. In sintesi i potenziali beneficiari devono redigere, per ogni intervento, una scheda dettagliata sulle caratteristiche del progetto che viene successivamente presentata alla competente amministrazione comunale. I comuni predispongono una domanda formale per l'assegnazione dei contributi che raccoglie tutte le proposte presentate dai diversi soggetti. A questo punto gli apparati regionali predispongono la graduatoria delle iniziative. Al termine di questa fase viene approvato il provvedimento di attribuzione dei finanziamenti ai rispettivi beneficiari.

#### RISULTATI E PROBLEMI

Nel triennio di attuazione per il campo di intervento edilizia agevolata sono stati stanziati 55 miliardi pari a circa il 21% delle risorse FIP che hanno promosso interventi realizzati in gran parte da soggetti privati (cfr. tabelle successive).

<i>Edilizia agevolata</i>	<i>Risorse FIP per anno di intervento (1995-1997)</i>				
Campo di intervento	Risorse stanziare (val. in mil.)				
	1995	1996	1997	Totale	Val. %
Edilizia agevolata (1)	--	25.000	30.000	55.000	21,4
Totale FIP	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

*Tab.3: Ripartizione delle risorse per categoria di beneficiari*

Campo di intervento	Tipo di beneficiario		
	Pubblico	Privato	Non profit
Edilizia	2.185	15.104	--

Fonte: Assessorato alla Programmazione

(1) Lo stanziamento del 1997 è stato integrato nel 1998 con ulteriori 7 miliardi

I dati raccolti con il monitoraggio consentono di rilevare sia la presenza di un alto numero di domande ammesse al contributo ma non finanziate (per la ridotta disponibilità finanziaria) sia un numero molto elevato di progetti finanziati ma poi revocati nel prosieguo del processo di attuazione. Le ragioni di questa elevata percentuale di cadute può essere imputabile sia alla "novità" procedurale introdotta (era la prima volta che le amministrazioni comunali venivano coinvolte nel processo di attuazione) sia alle difficoltà di rispettare i tempi procedurali previsti dalla normativa FIP che sono assai più ristretti rispetto a quelli definiti dalla procedura indicata dalla legge 457/1978 (nella seconda annualità sono stati allungati i tempi per l'avvio dei lavori).

*Edilizia agevolata: Indicatori di code e cadute*

Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Edilizia	1995	--	--	--	--	--	--	--
	1996	150	120	79	41	125	152	52
	1997	--	--	--	--	--	--	--
Totali	1995	543	425	257	18	128	165	7
	1996	1132	477	497	52	237	96	10
	1997	275	221	53	0	124	417	0
Totale triennio		1950	1123	807	70	174	139	9

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

I segnali delle difficoltà incontrate nel dare concreta attuazione alle procedure FIP emergono anche dagli indicatori relativi alla velocità di spesa. Anche prendendo come riferimento il solo 1996, sia la quota delle risorse impegnate che di quelle stanziato è inferiore rispetto alla media FIP. In particolare, per l'edilizia agevolata si registra una quota di impegni pari al 69% delle risorse stanziato (rispetto ad una media FIP pari all'88%) ed una quota di risorse erogate pari al 19% (media FIP, 34%).

*Edilizia agevolata: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziato	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economic	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Edilizia (2)	1995	--	--	--	--	--	--	--
	1996	25.000	17.288	3.332	13.957	7.712	69	19
	1997	30.000	--	--	--	30.000	--	--
Totale triennio		55.000	17.288	3.332	13.957	37.712	31	19
Totali FIP	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

(2) Le risorse per il 1997 non sono state impegnate nell'anno di riferimento ma reimpostate nel 1998 con ulteriore integrazione per una somma complessiva di 37 miliardi

### *PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI*

L'elaborazione e l'attuazione dei programmi di intervento, nel caso dell'edilizia agevolata, avviene con riferimento ad un fabbisogno teorico di abitazione e con l'ausilio di un sistema di criteri per l'allocazione delle risorse ormai ampiamente rodato. I problemi emersi nella vicenda FIP sono probabilmente da ricondursi alle difficoltà di conciliare una procedura "tradizionale" (quella prevista per attuare la l. 457/78) con una procedura innovativa e molto vincolante, soprattutto nella tempistica delle diverse fasi. Un approfondimento relativo alle cause delle difficoltà incontrate e lo studio di opportune contromisure potrebbe rendere più efficiente il ricorso alle risorse FIP. Peraltro, un aspetto innovativo introdotto nell'esperienza FIP riguarda l'obiettivo di privilegiare interventi in cui assume un peso significativo la locazione delle abitazioni per le quali già nella scheda guida venivano poste delle quote variabili (dal 25% al 40%) in ragione dei diversi ambiti territoriali. L'ipotesi della cessione di credito agli Istituti bancari, garanti della restituzione nei confronti della Regione, potrebbe essere una soluzione in grado di snellire le procedure e pertanto di conseguire tempi più rapidi nelle fasi di attribuzione delle risorse.



## INDUSTRIA

### *IL CONTESTO*

Nel campo dell'industria l'operatore regionale predispone iniziative finalizzate allo sviluppo, riconversione e ristrutturazione del sistema industriale attraverso l'elaborazione e/o gestione di programmi che operano nelle aree dell'innovazione tecnologica e dei processi di riconversione e ristrutturazione delle piccole e medie imprese. Gli strumenti di cui ci si avvale sono in prevalenza di natura economico-finanziaria (contributi, agevolazioni, ecc.) e, di norma, sono disciplinati dalla normativa nazionale ed europea. La Regione, oltre ad azioni rivolte direttamente al sistema delle piccole e medie imprese, promuove il consolidamento e lo sviluppo settoriale con interventi di carattere infrastrutturale (parchi tecnologici, aree industriali attrezzate, ecc.).

### *OBIETTIVI E MODALITÀ DI INTERVENTO FIP*

Ottimizzare lo sviluppo territoriale ed innescare processi localizzativi qualificati attraverso la realizzazione di Poli Integrati di Sviluppo ossia di aree industriali attrezzate con dimensione compresa tra 300 mila e un milione di mq. dotate di strutture comuni (quali magazzini, scali merci, elettrodotti, ecc.). In particolare, con il FIP vengono erogati contributi agli enti e alle società di gestione dei Poli Integrati di Sviluppo per l'acquisto di aree, la realizzazione di opere di bonifica e urbanizzazione e la costruzione di infrastrutture di servizio. Il finanziamento, di importo massimo pari a 5 miliardi, è interamente erogato a titolo di prestito da rimborsare in cinque anni. Il contributo viene erogato in ragione dello stato di avanzamento dei lavori.

### *QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO*

La realizzazione dei Poli Integrati di Sviluppo è normata e promossa attraverso i Documenti Unici di Programmazione relativi ai trienni 1994-1996 e 1997-1999 (aree obiettivo 2, misura 5.1). In particolare, le risorse previste in sede di DOC.U.P. finanziano la realizzazione di alcuni specifici interventi al servizio dei Poli Integrati di Sviluppo quali ad esempio le opere di urbanizzazione primaria e secondaria e l'acquisto delle aree e di eventuali fabbricati di pertinenza. Rispetto alle risorse (di dimensioni assai più rilevanti) già previste nei DOC.U.P., il FIP assume un ruolo di *integrazione finanziaria e funzionale*; il Fondo, infatti, oltre a rappresentare un ulteriore fonte di finanziamento degli interventi, viene utilizzato per superare alcuni vincoli della normativa comunitaria (quale ad esempio il tetto massimo per le spese di acquisizione delle aree – pari al 10% dell'importo totale del progetto – che non sempre si è dimostrato sufficiente). Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, la realizzazione dei Poli Integrati di Sviluppo richiede l'adempimento di procedure e attività normate da diversi provvedimenti ed il coinvolgimento di numerosi soggetti, pubblici e privati (ed infatti si ricorre spesso a strumenti quali la conferenza di servizi e gli accordi di programma).

### GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO

Entro il termine indicato dalla scheda guida vengono presentate le domande (su apposito modulo) a cui deve essere allegata la seguente documentazione: a) relazione illustrativa e scheda riepilogativa dell'intervento; progetto esecutivo; dichiarazione di disponibilità o delle modalità di acquisizione dell'area oggetto di intervento; delibera dell'organo competente. A questo punto gli apparati regionali svolgono l'istruttoria tecnico-amministrativa, avvalendosi di una Commissione *ad hoc*, a cui segue il provvedimento di approvazione della graduatoria e concessione formale del contributo. Nella fase successiva i beneficiari presentano l'eventuale documentazione integrativa e la dichiarazione di accettazione delle condizioni (tra cui è prevista la fidejussione). L'erogazione del contributo segue queste modalità: 20% ad accoglimento della domanda; 50% a metà lavori e 30% a conclusione dell'intervento. Rispetto alla procedura adottata per gli interventi promossi con i DOC.U.P. quella del Fondo Investimenti Piemonte prevede una definizione più puntuale dei criteri di selezione delle domande e tempi di istruttoria tecnico-amministrativa più brevi. Peraltro, il numero dei potenziali beneficiari è assai ristretto e le risorse FIP sono destinate a promuovere opere di dimensioni più contenute rispetto a quelle attivate con i DOC.U.P.

### INDICATORI DI ATTIVITÀ E PROBLEMI DI ATTUAZIONE

L'industria ha usufruito del FIP nella terza annualità per un ammontare di risorse pari a 25 miliardi equamente distribuite tra cinque destinatari (di cui quattro privati e un soggetto pubblico). Considerata la ristretta platea dei potenziali beneficiari tutti i soggetti che hanno presentato la domanda sono stati ammessi al contributo; ad ognuno è stato attribuito un contributo, interamente a titolo di prestito, pari a 5 miliardi.

#### Industria (PIS): Risorse FIP per anno di intervento (1995-1997)

Campo di intervento	Risorse stanziare (val. in mil.)				Val. %
	1995	1996	1997	Totale	
Industria			25.000	25.000	9,7
Totale	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

#### Industria: Indicatori di code e cadute

Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
	1995	-	-	-	-	-	-	-
Industria	1996	-	-	-	-	-	-	-
	1997	5	5	5	0	100	100	0
Totale triennio		5	5	5	0	100	100	9

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

Per quanto concerne i tempi procedurali, gli indicatori relativi alla velocità di spesa registrano valori superiori alla media. Infatti, con riferimento all'unico anno di attività, l'intero ammontare delle risorse stanziato per l'industria sono state impegnate (100% rispetto ad una media FIP pari al 51%) e di queste il 60% è già stato liquidato. In altre parole, gli interventi promossi con il Fondo Investimenti Piemonte non sembrano aver incontrato seri ostacoli in sede di attuazione.

*Industria (PIS): Attuazione finanziaria risorse FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziato	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economie	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Industria	1995							
	1996							
	1997	25.000	25.000	15.000	10.000		100	60
Totale triennio		25.000	25.000	15.000	10.000		100	60
Totali	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

### PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI

Individuare percorsi di valutazione per gli interventi FIP nel campo dell'industria è un compito assai difficile considerato che le risorse del Fondo si integrano con altre risorse finanziarie destinate alla realizzazione della stessa opera: i Poli Integrati di Sviluppo. In altre parole, è assai difficile individuare strumenti di valutazione in grado di far emergere il valore aggiunto dell'intervento FIP distinto dalle altre fonti di finanziamento. Appare tuttavia opportuno ribadire che le risorse FIP sono state impiegate per rimuovere alcune difficoltà determinate dal quadro normativo esistente.

## MACELLI

### IL CONTESTO

Nel campo dell'assistenza veterinaria, l'operatore regionale svolge attività sia di controllo (amministrativo e in loco) sulle strutture, sia di sostegno allo sviluppo attraverso interventi volti a favorire l'adeguamento e il miglioramento degli impianti.

### OBIETTIVI E MODALITÀ DI INTERVENTO FIP

*Adeguamento degli impianti di macellazione alle norme in materia igienico sanitaria* attraverso l'erogazione di contributi a rimborso quinquennale agli operatori di settore (enti pubblici, cooperative, soggetti privati). L'ammontare massimo del contributo varia in ragione delle caratteristiche dell'impianto: 200 milioni per i macelli industriali; 150 milioni per i macelli di limitata capacità produttiva; 50 milioni per gli impianti di limitata capacità produttiva situati in località disagiate. E' opportuno tuttavia sottolineare che attraverso l'intervento FIP ci si proponeva di conseguire un ulteriore obiettivo ovvero di innescare un processo di accorpamento degli impianti in modo da ridurre l'estrema frammentazione produttiva (in Piemonte ci sono circa 1500 impianti di macellazione).

### QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

I provvedimenti che hanno dato origine all'intervento sono due Direttive CEE del 1991 (n. 497 e 498, recepite con il D.L.vo 286/1994) che impongono l'adeguamento degli impianti di macellazione a nuovi e più rigidi standard in materia igienico sanitaria. La realizzazione delle opere di adeguamento tuttavia, in ragione delle loro specifiche caratteristiche, attiva una serie di riferimenti normativi che influenzano le procedure attuative (adempimenti urbanistici, controlli sanitari, ecc.).

### GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO

Entro il termine indicato sulla scheda-guida, i potenziali beneficiari presentano la domanda di contributo a cui deve essere allegato il progetto tecnico esecutivo e la relazione economico-finanziaria dell'intervento. A questo punto il Settore regionale di riferimento svolge la prima fase dell'istruttoria tecnico-amministrativa, avvalendosi di una Gruppo tecnico di lavoro ad hoc composto da funzionari regionali (del Settore Assistenza Veterinaria e dell'Assessorato all'agricoltura), che si conclude con il provvedimento di approvazione della graduatoria delle domande ammissibili (fase dell'impegno) che indica il contributo previsto per ogni singolo intervento. La liquidazione del contributo avviene solo dopo che il beneficiario accetta formalmente le condizioni per esso previste: a) realizzare la struttura come previsto nel progetto tecnico di attuazione preventivamente vagliato dal Servizio Veterinario dell'A.S.R. competente; b) accettare il controllo della Regione, dell'Azienda Sanitaria e della Commissione Tecnica Regionale; c) restituire all'amministrazione regionale i fondi eventualmente non utilizzati.

## RISULTATI E PROBLEMI

Nel triennio 1995-1997 per i "macelli" sono stati stanziati 14 miliardi, pari al 5,4% delle risorse del Fondo, destinati ad interventi realizzati da operatori privati. I dati relativi alle domande consente di sottolineare che gli otto miliardi del 1996 sono stati impiegati per finanziare gli interventi ammessi in graduatoria nel 1995 ma esclusi dal contributo per carenza di risorse. Gli indicatori peraltro registrano la presenza di domande non soddisfatte (anche se in misura più modesta rispetto alla media FIP).

### *Macelli: Risorse FIP per anno e campo di intervento (1995-1997) (\*)*

Campo di intervento	Risorse stanziati ( val. in mil.)				
	1995	1996	1997	Totale	Val. %
Macelli	6.000	8.000	-	14.000	5,4
Totale	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

### *Macelli: Indicatori di code e cadute*

Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Macelli (*)	1995	181	181	72	0	100	127	0
	1996	-	-	71	0	-	-	0
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Totale triennio								
Totali	1995	543	425	257	18	128	165	7
	1996	1132	477	497	52	237	96	10
	1997	275	221	53	0	124	417	0
Totale triennio		1950	1123	807	70	174	139	9

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

(\*) Finanziati nel 1996 a completamento delle domande ammesse nel 1995

Per quanto concerne la velocità di spesa, rispetto alla media FIP si registrano valori più elevati sia con riferimento al rapporto tra impegnato e stanziato sia per il rapporto tra erogato e impegnato. A ciò hanno, almeno in parte, contribuito sia le modalità adottate per la concreta erogazione del contributo (verificare), sia la scelta di finanziare interventi in corso di realizzazione già prima dell'approvazione della legge di finanziamento (e relativa scheda-guida).



*Macelli: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziato A	Impegnato B	Erogato C	Residui passivi D	Economie E	% Impegno su stanziato B/A	% Erogato su impegnato C/B
Macelli	1995	6.000	6.000	4.914	1.086		100	82
	1996	8.000	8.000	6.319	1.681		100	79
	1997							
Totale triennio		14.000	14.000	11.233	2.767		100	80
Totali	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

*PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI*

In linea generale, con l'intervento FIP la Regione ha voluto incentivare i titolari di impianti di macellazione che, intenzionati a proseguire l'attività sulla base di personali valutazioni economiche, dovevano adeguare i macelli alle nuove normative comunitarie. Una possibile disegno di valutazione potrebbe rilevare se e in che misura e con quale tempistica i soggetti che *non hanno* ricevuto alcun contributo FIP si sono adeguati ai nuovi standard in materia igienico sanitari. Ciò consentirebbe di stimare l'efficacia netta dell'intervento FIP. Peraltro, l'iniziativa si proponeva di conseguire anche un secondo obiettivo assai rilevante: ridurre la frammentazione delle infrastrutture ovvero di innescare processi di accorpamenti tra impianti esistenti. In che misura ciò è avvenuto? E se i risultati non fossero soddisfacenti, quali le ragioni del parziale insuccesso?



## OPERE IGIENICO SANITARIE

### IL CONTESTO

Nel campo delle risorse idriche, l'operatore regionale interviene sia con strumenti regolativi volti alla disciplina degli scarichi e delle utilizzazione delle infrastrutture, sia con interventi distributivi con i quali ci si propone di adeguare il sistema di organizzazione dei servizi idrici (acquedotti, fognature, impianti di depurazione). La gestione degli interventi FIP è affidata al Settore "Disciplina dei servizi idrici – Opere fognarie, di depurazione ed acquedottistiche".

### OBIETTIVI E MODALITÀ DI INTERVENTO FIP

*Promuovere l'adeguamento dei servizi idrici attraverso la realizzazione di acquedotti, opere fognarie ed impianti connessi* (potabilizzazione o depurazione delle acque). Le modalità di intervento consistono nell'erogazione di contributi a Comuni (o loro consorzi) di piccole e medie dimensioni. In particolare, per la prima annualità i soggetti destinatari sono stati Comuni (o loro consorzi) con popolazione inferiore a 20 mila abitanti ed il contributo, di importo massimo pari a 150 milioni per comune, è stato erogato a titolo di prestito da rimborsare entro cinque anni (successivamente estesi a dieci anni). Nella seconda annualità, i contributi sono stati interamente erogati a fondo perduto attribuendo priorità per i comuni di piccole dimensioni (meno di 5 mila abitanti).

### QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Oltre alla normativa relativa al Fondo Investimenti Piemonte, il principale provvedimento regionale attivato dalla scheda "opere igienico-sanitarie" è la legge regionale n. 18/1984 (e sue modifiche integrazione) con la quale vengono disciplinati gli interventi in materia di opere e lavori pubblici. La realizzazione di tali interventi peraltro può chiamare in causa altri riferimenti normativi regionali in relazione alle caratteristiche delle opere (quali ad es. la normativa urbanistica).

### GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO

Entro il termine definito dalla scheda guida i soggetti destinatari presentano domanda di finanziamento corredata dal progetto preliminare di massima, da una relazione tecnica e da una planimetria da cui risulti la localizzazione dell'intervento. A questo punto gli apparati regionali avviano la prima fase dell'istruttoria tecnico amministrativa – per verificare la sussistenza dei requisiti formali, valutare le caratteristiche del progetto e l'urgenza dell'intervento – che si conclude con la predisposizione e approvazione della graduatoria (fase dell'impegno). Nella fase successiva i beneficiari ammessi a contributo presentano il progetto esecutivo delle opere, corredato degli eventuali pareri e autorizzazioni, che viene sottoposto all'esame dell'Organo Tecnico regionale. Al termine di questa fase viene adottato il provvedimento di concessione del contributo che viene liquidato a seguito della presentazione del certificato di inizio lavori. Gli adempimenti previsti dalla normativa

FIP non hanno creato particolari difficoltà e non si discostano da quelli adottati dal settore per promuovere interventi analoghi; la differenza più rilevante che contraddistingue la procedura FIP, consiste nella puntuale definizione dei tempi previsti per le singole fasi.

### RISULTATI E PROBLEMI

Nel triennio 1995-1997, per il campo di intervento "opere igienico sanitarie" sono stati stanziati 23 miliardi (pari al 8,9% delle risorse FIP) che hanno finanziato interventi promossi da amministrazioni comunali di piccole o medie dimensioni (o loro consorzi). I dati raccolti con il monitoraggio consentono di rilevare la presenza di un valore molto elevato di domande presentate ma non ammesse a contributo per carenza di risorse. Nel complesso, infatti, le domande presentate per le due annualità ammontano a 810, di cui 195 effettivamente finanziate. Il notevole incremento nel numero di domande presentate nel 1996 è da porre in stretta relazione con la scelta, adottata solo per la seconda annualità, di erogare contributi a fondo perduto anziché a rimborso. Il vincolo di restituire il contributo, previsto per la prima tranche di finanziamento, ha infatti rappresentato un limite spesso invalicabile per le amministrazioni di piccole dimensioni.

<i>Opere igienico sanitarie:</i>		<i>Risorse FIP per anno e campo di intervento (1995-1997)</i>			
Campo di intervento		Risorse stanziati ( val. in mil.)			Val. %
		1995	1996	1997	
Opere igienico-sanitarie		10.000	13.000	----	8,9
Totale FIP		55.000	109.684	92.888	257.572 100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

<i>Opere igienico sanitarie:</i>		<i>Indicatori di code e cadute</i>						
Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Opere igienico-sanitarie	1995	116	96	55	0	121	175	0
	1996	694	140	140	0	496	100	0
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Totale triennio		810	236	195	0	343	121	0
Totale FIP	1995	543	425	257	18	128	165	7
	1996	1132	477	497	52	237	96	10
	1997	275	221	53	0	124	417	0
Totale FIP triennio		1950	1123	807	70	174	139	9

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

Per quanto concerne la velocità di spesa, gli indicatori evidenziano anche per questo campo di intervento la totale assenza di ostacoli incontrati nella prima fase della procedura (quella che si conclude con il provvedimento di impegno) mentre rileva, soprattutto per la seconda annualità, la presenza di difficoltà nella fase a valle della procedura. A questo proposito, tuttavia, è opportuno rilevare che per le due annualità sono state adottate diverse modalità di erogazione del contributo; il finanziamento FIP del 1995 è stato erogato in un'unica soluzione all'atto dell'approvazione del progetto, mentre il finanziamento 1996 (a fondo perduto) è stato erogato in ragione dell'avanzamento lavori (comportando un'ovvia dilatazione nei tempi di spesa). In linea generale, infine, l'intervento del FIP, nella formula di "prestito a tasso zero", appare più adeguato nel caso di destinatari che gestiscono il servizio idrico secondo criteri di economicità ed efficienza (Consorzi ed Aziende).

*Opere igienico sanitarie: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziato	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economie	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Opere igienico-sanitarie	1995	10.000	10.000	10.000	0	0	100	100
	1996	13.000	13.000	4.250	8.750	0	100	33
	1997	--	--	--	--	--	--	--
Totale triennio		23.000	23.000	14.250	8.750	0	100	62
Totali FIP	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

*PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE*

Attraverso gli interventi promossi in questo campo di azione, l'operatore regionale si propone di migliorare l'efficacia e l'efficienza nella gestione di servizi pubblici (acquedotti, fognature, ecc.). I possibili percorsi di valutazione potrebbero prendere in esame diversi aspetti. Innanzitutto si potrebbe far emergere l'efficacia netta dell'intervento FIP comparando i comportamenti messi in atto dai soggetti beneficiari con quello adottato da soggetti che non hanno ottenuto il finanziamento. La necessità, prevista per la prima annualità, di erogare contributi a rimborso può infatti aver reso accessibile il finanziamento solo a quei soggetti che si trovavano in condizioni finanziarie favorevoli e che pertanto erano in grado di realizzare le opere anche in assenza di contributo. In secondo luogo potrebbe essere utile far emergere i fattori che hanno negativamente condizionato l'attuazione degli interventi promossi nella seconda annualità al fine di comprendere se tali ostacoli sono la conseguenza delle caratteristiche del Fondo Investimenti Piemonte o invece siano di natura strutturale.

## **PRESIDI SOCIO-ASSISTENZIALI**

### *IL CONTESTO*

Nel campo delle politiche sociali, la Regione promuove una serie di misure che, direttamente o indirettamente, mirano a prevenire, contenere e rimuovere situazioni di difficoltà e disagio derivanti da fenomeni di marginalità sociale. Per conseguire tali obiettivi l'operatore regionale opera ricorrendo sia ad interventi di natura promozionale, che orientano ed incentivano l'attività dei principali soggetti attivi nel campo delle politiche sociali (Comuni, IPAB, ASL, Cooperative sociali, organizzazioni di volontariato ed enti privati con finalità di lucro), sia a misure di carattere regolativo con cui vengono disciplinate la realizzazione delle infrastrutture e lo svolgimento di interventi socio-assistenziali. In particolare, le principali attività svolte dal settore "Promozione delle reti delle strutture, vigilanza e controllo sulla qualità dei servizi" (referente FIP) sono le seguenti:

- predisposizione di piani investimento per la loro costruzione, ristrutturazione e manutenzione della rete di strutture socio-assistenziali e delle residenze sanitarie assistenziali;
- definizione degli standard di competenza regionale per le suddette strutture;
- autorizzazione, vigilanza e controllo delle strutture socio-assistenziali e delle residenze sanitarie assistenziali.

### *OBIETTIVO E MODALITÀ DI INTERVENTO SCHEDA FIP*

*Potenziare la rete regionale dei presidi socio-assistenziali* ovvero di quelle strutture destinate a fornire accoglienza e ospitalità assistita a persone in stato di bisogno o abbandono (minori, adulti, anziani, portatori di handicaps, ecc.). Le modalità per conseguire tale obiettivo consistono nell'erogazione di contributi in conto capitale a Comuni, enti assistenziali pubblici e privati, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, altri soggetti privati con finalità di lucro da destinare all'acquisto, ristrutturazione, riconversione e nuova realizzazione di presidi socio-assistenziali. Il contributo è concesso a titolo di prestito (da rimborsare entro cinque anni) ai soggetti privati con finalità di lucro e in parte a fondo perduto (50%) e in parte a titolo di prestito a tutti gli altri beneficiari.

### *QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO*

L'iniziativa promossa attraverso il Fondo Investimenti Piemonte opera su un ambito d'intervento già ampiamente normato da precedenti leggi regionali. In particolare, nel campo di intervento "presidi socio-assistenziali", i provvedimenti normativi che incidono in maggior misura sono la L.R. 22/1990 e la L.R. 18/84. Gli obiettivi contenuti nella scheda FIP sono infatti analoghi a quelli indicati nella legge 22 del 1990, "Finanziamento presidi socio-assistenziali", che rappresenta la principale norma regionale di riferimento nella quale, oltre alle attività da promuovere, si definiscono i servizi realizzati dai presidi socio-assistenziali, i potenziali beneficiari del contributo regionale nonché le procedure amministrative volte ad attuare gli interventi di acquisto, ristrutturazione, riconversione e nuova realizzazione di presidi socio-assistenziali. La scelta di avvalersi del Fondo Investimenti Piemonte appare



dettata soprattutto dalla cronica carenza di risorse destinate a promuovere il conseguimento di obiettivi già esistenti nel quadro normativo. Il ricorso al FIP ha tuttavia richiesto (e in parte consentito) di apportare alcune rilevanti modificazioni alla legge di settore; tra le più importanti:

- a) l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari (introducendo oltre a quelli già previsti dalla L.R. 22/90 un'ulteriore categoria: i soggetti privati che operano con finalità di lucro);
- b) la ridefinizione delle modalità di calcolo dei contributi (e relativa articolazione dei progetti per dimensioni finanziarie);
- c) l'esplicitazione dei criteri di valutazione da utilizzare per la selezione delle domande presentate dai beneficiari;
- d) la sostanziale ridefinizione delle procedure (in particolare dei tempi attuativi) che sono state adeguate a quanto richiesto dalla normativa FIP.

La realizzazione dei presidi socio-assistenziali ricade inoltre nell'area di influenza della L.R. 18/1984, "Legge generale in materia di opere e lavori pubblici" e ciò ha due principali conseguenze sulla procedura attuativa: per i progetti ammessi a finanziamento è necessario ottenere il parere del Comitato Regionale Opere Pubbliche ed inoltre, aspetto più rilevante, per le modalità di erogazione dei contributi bisogna attenersi a quanto indicato dalla legge 18/1984 che, in sostanza, prevede di liquidare il finanziamento regionale in ragione dello stato di avanzamento dei lavori.

#### *GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO*

Il processo attuativo che emerge dall'operare incrociato di diverse norme ha dato origine ad un procedura assai complessa e faticosa. Entro il termine prefissato nella scheda-guida vengono presentate le domande (su apposito modulo) a cui deve essere allegata la seguente documentazione: l'atto costitutivo dei soggetti richiedenti il finanziamento e il titolo comprovante la proprietà dell'immobile (che possono essere auto-certificati), il progetto preliminare e finanziario dell'intervento (e relativo atto di approvazione dell'organo competente), la relazione illustrativa delle caratteristiche gestionali del presidio socio assistenziali che deve porre in risalto la situazione prima e dopo l'intervento, il parere dell'AS.L o del soggetto territorialmente competente per la gestione delle attività socio-assistenziali. Esaurita la fase di istruttoria amministrativa con l'approvazione della graduatoria dei progetti ammessi a finanziamenti (Determinazione dirigenziale), i beneficiari devono produrre, ai fini della concessione formale del contributo, i seguenti atti: a) il progetto esecutivo delle opere e il piano finanziario definitivo (debitamente approvati dai rispettivi organi competenti); b) l'atto formale di accettazione del contributo; c) parere preventivo favorevole del competente Comando provinciale dei vigili del fuoco; d) la concessione edilizia ed eventuali altre autorizzazioni e/o pareri (Soprintendenza, ecc.). Assunta tale documentazione integrativa, il settore regionale provvede a richiedere il parere del Comitato Regionale Opere Pubbliche a cui segue la determinazione dirigenziale di concessione formale del contributo, di cui si dà comunicazione al beneficiario. A questo punto entra in gioco la legge regionale 18/84 che disciplina all'art.11 le concrete modalità di erogazione del contributo: "i contributi in conto capitale possono essere erogati, nella misura del 30% del contributo concesso alla stipula del contratto dei lavori da parte degli Enti o equivalente dichiarazione nel caso di esecuzione in amministrazione diretta; un 30%

del contributo previa presentazione dello stato di avanzamento emesso al raggiungimento del 30% dei lavori in contratto; un ulteriore 30% a presentazione dello stato finale; il 10% od il minor importo necessario, a presentazione del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione, nonché del quadro economico di tutte le spese sostenute per la realizzazione dell'opera.

### RISULTATI E PROBLEMI

Le risorse FIP stanziare per "presidi socio-assistenziali" ammontano, per il triennio 1995-1997, a circa 55 miliardi e sono state destinate a tre categorie di destinatari: organizzazioni non profit (il 61% delle risorse), enti pubblici (23%) e soggetti privati (16%). Per i beneficiari pubblici o no-profit, il 50% del contributo è concesso a fondo perduto, la rimanenza a rimborso quinquennale; per i soggetti privati con finalità di lucro, l'intero contributo è concesso a titolo di prestito da restituire entro cinque anni (con rate costanti) contati a partire dal secondo anno successivo a quello di erogazione. I dati forniti dal monitoraggio consentono di rilevare che, nel triennio, sono state presentate 218 domande, di cui 141 ammesse a contributo e 121 effettivamente finanziate. Le principali ragioni di esclusione (domande non ammesse al contributo) sono: carenza sostanziale della documentazione; tipologia di intervento non prevista; opere già in corso di realizzazione; parere negativo A.S.L.; interventi che non rispettano i requisiti tecnico-normativi.

#### *Presidi: Risorse FIP per anno e campo di intervento (1995-1997)*

Campo di intervento	Risorse stanziare (val. in mil.)				
	1995	1996	1997	Totale	Val. %
Presidi socio-assistenziali	15.000	33.071	8.000	56.071	21,7
Totale	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

#### *Presidi: Indicatori di code e cadute*

Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Presidi socio-assistenziali	1995	80	46	35	11	174	131	31
	1996	138	95	86	9	145	110	10
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Totale triennio		218	141	121	20	154	116	16

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

La presenza di una quota non indifferente di progetti finanziati ma poi revocati (pari al 16%) e i valori relativamente modesti degli indicatori di velocità della spesa (in particolare del rapporto tra impegnato ed erogato, vedi tabella successiva) sono i



segnali delle difficoltà incontrate in sede attuativa. In particolare, le fasi più delicate della procedura sono quelle successive all'approvazione della graduatoria quando, ad avvenuta assegnazione del contributo, iniziano a registrarsi ostacoli sia per il completamento della fase di istruttoria amministrativa (per i tempi spesso lunghi con cui viene presentata la documentazione integrativa) sia per i ritardi che si registrano nella fase di concreta realizzazione delle opere (per interruzione lavori, perizie o varianti in corso d'opera). Le ragioni di questi ritardi sono determinate, almeno in parte, dall'oggetto dell'intervento e dalla natura del soggetto beneficiario. La realizzazione di opere quali i presidi socio-assistenziali chiama in causa una normativa di dettaglio assai estesa (in materia di urbanistica, barriere architettoniche, sicurezza, ecc.); nel contempo l'attività dei principali beneficiari dei contributi (Comuni e IPAB) sono soggette anch'esse a specifiche regole procedurali.

*Presidi: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziato	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economie	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Presidi socio-assistenziali	1995	15.000	12.732	4.838	7.893	2.268	85	38
	1996	33.071	32.584	3.612	28.972	488	99	11
	1997	8.000	7.174	232	6.942	826	90	3
Totale		56.071	52.490	8.682	43.807	3.582	94	17
Totali FIP	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

### PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE

*In che misura gli interventi promossi dal FIP hanno potenziato la rete esistente di presidi socio-assistenziali? In quale misura gli interventi promossi dal FIP hanno migliorato la qualità e la funzionalità dei presidi socio assistenziali definite dagli standards regionali?* La risposta a queste domande richiede di raccogliere informazioni in grado di evidenziare le differenze relative alla presenza, distribuzione e caratteristiche dei presidi socio-assistenziali nel periodo precedente e successivo all'intervento FIP. Un ulteriore domanda di valutazione, utile in termini di programmazione, è *quanto costa (in media) la realizzazione di un presidio socio-assistenziale?* La risposta può essere variamente articolata in ragione delle dimensioni dell'intervento ritenute più significative (caratteristiche presidio, ambito territoriale, categoria di beneficiario, tipologie progettuali).

## TERMALISMO

### IL CONTESTO

Nel settore del termalismo la Regione interviene al fine di promuovere la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo dell'industria termale attraverso strumenti finanziari (principalmente erogazione di contributi destinati alle strutture ricettivo-alberghiere e alla ricerca e coltivazione delle acque termali) o con quote di partecipazione nelle società che gestiscono le strutture termali. Le azioni promosse con le risorse FIP sono state gestite, per la prima annualità, dal Settore Artigianato (Acque minerali e termali) e per le annualità successive dal Settore Turismo.

### OBIETTIVI E MODALITÀ DI INTERVENTO FIP

*Promuovere lo sviluppo del sistema termale piemontese* attraverso interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli stabilimenti termali (e loro reparti di cura) ed azioni volte ad incrementare gli standard qualitativi delle strutture alberghiere (abbattimento barriere architettoniche, realizzazione di opere complementari quali palestre, piscine, ecc.). Le modalità di intervento consistono nell'erogazione di un contributo di importo massimo pari a 2 miliardi per gli stabilimenti termali e di 500 milioni per gli alberghi. In particolare, il contributo copre il 100% della spesa ammissibile ed è concesso in parte (20%) a fondo perduto e in parte (80%) a rimborso quinquennale nel caso di interventi su stabilimenti termali di enti e aziende con capitale prevalentemente pubblico mentre copre il 50% della spesa ammissibile ed è interamente erogato a titolo di prestito negli altri casi.

### QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

I principali provvedimenti che regolano l'azione regionale nel campo del termalismo sono la L.R. n. 25/1994 e s.m.i. in materia di ricerca e coltivazione di acque minerali e termali e soprattutto la L.R. n. 42/1994 che prevede interventi per la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo dell'industria termale. Sono inoltre presenti norme *ad hoc* relative alla costituzione e alle attività delle società di gestione degli stabilimenti. Gli interventi sulle strutture termali, poiché coinvolgono numerosi soggetti, di livello locale e regionale, ed attivano normative assai composite (per lo più concernenti aspetti urbanistici), sono prevalentemente realizzati avvalendosi di strumenti procedurali quali gli accordi di programma e le conferenze dei servizi.

### GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO

Entro il termine definito sulla scheda guida, i potenziali beneficiari presentano domanda di contributo a cui deve essere allegato: la relazione illustrativa dell'intervento; il progetto definitivo; la concessione ed autorizzazione edilizia; il preventivo di spesa; il certificato di iscrizione al registro delle imprese. A questo punto prende avvio l'istruttoria tecnico amministrativa volta a verificare la sussistenza dei requisiti formali e a valutare le caratteristiche degli interventi che si conclude con l'approvazione della graduatoria e relativa definizione dei contributi. La concreta erogazione dei finanziamenti avviene a seguito della presentazione, da parte

dei soggetti beneficiario, della dichiarazione di accettazione delle condizioni previste dalla normativa FIP.

### RISULTATI E PROBLEMI

Nel primo triennio di attuazione, al termalismo sono state destinati 10 miliardi pari al 3,9% delle risorse complessive del Fondo Investimenti Piemonte. I contributi sono stati erogati in parte (85% circa) per realizzare interventi di adeguamento e miglioramento degli impianti termali e in parte (15% circa) per azioni volte alla riqualificazione e ampliamento delle strutture alberghiere. I dati raccolti con il monitoraggio consentono di rilevare che, nel triennio, sono state presentate 24 domande di cui 10 ammesse a contributo ed effettivamente finanziate. Le principali ragioni di esclusione sono: documentazione carente (mancanza delle autorizzazioni richieste o del progetto definitivo), interventi di dimensioni eccessivamente ridotte (sotto la soglia prevista dei 100 milioni) o già avviati e conclusi.

#### *Termalismo: Risorse FIP per anno di intervento (1995-1997)*

Campo di intervento	Risorse stanziare ( val. in mil.)				
	1995	1996	1997	Totale	Val. %
Termalismo	4.000	3.112	2.888	10.000	3,9
Totale FIP	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

#### *Termalismo: Indicatori di code e cadute*

Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Termalismo	1995	4	2	2	0	200	100	0
	1996	12	4	4	0	300	100	0
	1997	8	4	4	0	200	100	0
Totale triennio		24	10	10	0	240	100	0
Totali	1995	543	425	257	18	128	165	7
	1996	1132	477	497	52	237	96	10
	1997	275	221	53	0	124	417	0
Totale triennio		1950	1123	807	70	174	139	9

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

Per quanto concerne i tempi di attuazione finanziaria, gli indicatori registrano valori superiori alla media FIP; a ciò hanno contribuito, almeno in parte, due fattori: la scelta di erogare le risorse all'inizio dei lavori e l'aver incluso tra i criteri di valutazione il grado di fattibilità dei progetti.

*Termalismo: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziato	Impegnato	Erogato	Residui	Economie	% Impegno	% Erogato
		A	B	C	Passivi D	E	su stanziato B/A	su impegnato C/B
Termalismo	1995	4.000	2.455	2.455	0	1.545	61	100
	1996	3.112	3.112	1.886	1.226	0	100	61
	1997	2.888	2.888	398	2.490	0	100	14
Totale triennio		10.000	8.455	4.739	3.716	1.545	85	56
Totali FIP	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali  
(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

*PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI*

Per quanto concerne i contributi destinati all'ammodernamento e ristrutturazione degli stabilimenti termali è assai difficile individuare dei percorsi di valutazioni relativi al solo intervento FIP poiché, nella maggior parte dei casi, tali risorse sono state integrate con finanziamenti provenienti da altre fonti. Problemi analoghi emergono anche nel caso dei contributi erogati al fine di migliorare le strutture alberghiere. In linea generale, tuttavia, per entrambe le tipologie di interventi (stabilimenti termali/strutture alberghiere), considerata la presenza di alcune domande non ammesse a contributo si potrebbe valutare l'efficacia dell'intervento FIP comparando i comportamenti adottati dai soggetti che hanno ricevuto il finanziamento con quello messo in atto dai soggetti esclusi.

## TRASPORTI

### IL CONTESTO

L'operatore regionale interviene in materia di trasporti sia con strumenti regolativi (norme di disciplina e vigilanza settoriale) sia con strumenti distributivi (contributi e agevolazione agli operatori) volti a consolidare e sviluppare il sistema dei trasporti. In particolare, il Settore Navigazione Interna e Merci (referente FIP) opera nel campo del trasporto merci, degli interporti e della navigazione nelle acque interne regionali.

### OBIETTIVI E MODALITÀ DI INTERVENTO SCHEDA FIP

*Favorire la riorganizzazione e la razionalizzazione del trasporto merci attraverso la realizzazione di opere al servizio di centri intermodali.* In particolare, l'intervento FIP si traduce nell'erogazione di contributi a titolo di prestito (rimborso quinquennale) destinati a finanziare opere realizzate da due specifici soggetti: le due società che gestiscono rispettivamente l'Interporto Torino Orbassano e il Centro Intermodale Merci Novara Boschetto.

### QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Le principali norme regionali che incidono negli interventi promossi con la scheda FIP sono due: la legge regionale di settore 11/1980, "Provvedimenti a favore della realizzazione di infrastrutture per il trattamento delle merci e per l'interscambio fra sistemi di trasporto" (e le sue successive modifiche ed integrazioni) e la L.R. 18/1984, "Legge generale in materia di opere e lavori pubblici". La L.R. 11/1980 promuove la realizzazione dei centri intermodali, ovvero di infrastrutture plurifunzionali (composte, scali ferroviari, terminal container, uffici doganali, ecc.) per il trattamento delle merci e l'interscambio fra diversi mezzi di trasporto, gestite da società a capitale misto (pubblico e privato). La legge di settore sostiene, con contributi erogati a titolo di prestito, le società di gestione nella realizzazione di alcune specifiche categorie di opere (soprattutto quelle di urbanizzazione) a cui devono poi seguire i necessari interventi di completamento. In questo contesto, il FIP ha assunto una funzione di *integrazione finanziaria* (risorse aggiuntive) e *funzionale* (da destinare ad interventi non finanziati dalla legge di settore). La realizzazione di interporti centri intermodali peraltro attiva un quadro normativo assai composito in ragione delle specifiche fasi progettuali e richiede il coinvolgimento di numerosi attori, pubblici e privati, poiché si rendono necessari sia l'adozione di numerosi provvedimenti urbanistici (di livello comunale e sovracomunale) sia la predisposizione di opportuni provvedimenti finanziari (per l'attuazione di singoli moduli); a tale fine, e per accelerare le procedure, inoltre, si è soliti ricorrere a strumenti quali l'accordo di programma e la conferenza dei servizi. La L.R. 18/1984 regola invece gli adempimenti da seguire per l'approvazione dei progetti e l'eventuale erogazione di contributi destinati alle opere pubbliche previste nei programmi di realizzazione dei centri intermodali.



#### GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO

Rispetto alle altre schede guida quella relativa ai Trasporti si differenzia poiché individua puntualmente i soggetti beneficiari dell'intervento (le due società che gestiscono l'Interporto Torino Orbassano e il Centro Intermodale Merci Novara Boschetto). Pertanto, entro il termine fissato nella scheda guida (30 giorni successivi dall'entrata in vigore della legge) i due soggetti beneficiari presentano la domanda di contributo corredata del progetto di massima dell'intervento. A questo punto prende avvio la fase di istruttoria tecnico amministrativa, volta ad individuare non i beneficiari del contributo (già definiti in sede di scheda guida) bensì l'ammontare della spese ammessa, che si conclude con il provvedimento di concessione del contributo (fase dell'impegno). Nella fase successiva il beneficiario presenta il progetto esecutivo dell'intervento che, dopo essere stato sottoposto all'esame del Comitato Regionale Opere Pubbliche, viene approvato con un provvedimento in cui si definiscono le modalità di erogazione e restituzione del contributo. Il finanziamento viene liquidato seguendo le norme della legge regionale sulle opere pubbliche (L.R. 18/84.) in ragione dello stato avanzamento lavori. Le procedure adottate per attuare gli interventi FIP non si discostano da quelle impiegate per attuare gli interventi promossi con la legge 10/1980; le uniche differenze riguardano i tempi della fase procedurale, definiti puntualmente nella normativa FIP, ed ovviamente le modalità adottate per la gestione dei rientri.

#### RISULTATI E PROBLEMI

Nel periodo 1995-1997 le risorse stanziare per il campo di intervento "Trasporti" ammontano a 12 miliardi egualmente ripartite nelle prime due annualità del Fondo. Tali risorse sono state suddivise in modo altrettanto uguale ai due soggetti beneficiari indicati nella scheda guida (le due società che gestiscono rispettivamente l'Interporto Torino Orbassano e il Centro Intermodale di Novara).

##### *Trasporti: Risorse FIP per anno (1995-1997)*

Campo di intervento	Risorse stanziare ( val. in mil.)				
	1995	1996	1997	Totale	Val. %
Trasporti	6.000	6.000	-----	12.000	4,7
Totale FIP	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

Per quanto concerne il processo attuativo degli interventi, l'indicatore relativo alla velocità di spesa (misurato dal rapporto tra erogato ed impegnato) rileva la presenza di alcuni ostacoli nella fase di attuazione degli interventi. La presenza di una quota di residui passivi relativamente superiore alla media FIP è riconducibile a due cause: i tempi necessari per svolgere alcuni adempimenti amministrativi di competenza degli enti locali (per lo più autorizzazioni urbanistiche) da parte dei soggetti attuatori e il collegamento, per le modalità di erogazione dei contributi, alla legge regionale in materia di opere pubbliche (che prevede di erogare il finanziamento in ragione dell'avanzamento lavori).



*Trasporti: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziano	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economie	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Trasporti	1995	6.000	6.000	2.700	3.300		100	45
	1996	6.000	6.000	900	5.100		100	15
	1997							
Totale triennio		12.000	12.000	3.600	8.400		100	30
Totali	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

*PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI*

Nel caso dei trasporti, come già per l'industria, è assai difficile individuare percorsi di valutazione in grado di far emergere il valore aggiunto dell'intervento FIP. Le risorse FIP sono state impiegate per realizzare opere infrastrutturali (quali ad esempio magazzini) al servizio di centri intermodali. Sarebbero state ugualmente realizzate tali interventi senza il sostegno FIP? Probabilmente sì anche se con tempi, procedure e modalità diverse. Tuttavia, anche in questo caso come per l'industria, è opportuno ribadire che le risorse FIP sono state impiegate per rimuovere alcune difficoltà determinate dal quadro normativo esistente (la L.R. di settore, 19/1984, che finanzia solo alcune delle opere necessarie alla realizzazione dei sistemi intermodali).

## **TURISMO**

*IL CONTESTO* (campo d'azione e attività realizzate dal settore di riferimento)

L'operatore regionale interviene nel campo del turismo sia con strumenti regolativi, volti a disciplinare l'organizzazione e l'attività degli operatori di settore, sia con strumenti distributivi, al fine di incentivare gli interventi di promozione turistica e la realizzazione e l'adeguamento delle strutture e degli impianti turistici. In particolare, le principali attività svolte dal Settore "Offerta Turistica – Interventi comunitari in materia turistica" (referente FIP), sono le seguenti: -

- predisposizione di programmi e progetti per il miglioramento dell'offerta turistica;
- regolamentazione e disciplina dell'offerta turistica;
- elaborazione e attuazione degli interventi finanziari per la realizzazione e il miglioramento delle strutture turistiche e ricettive e per lo sviluppo dell'offerta turistica;
- raccolta ed elaborazione dati sulle strutture turistiche.

### *OGGETTIVO E MODALITÀ DI INTERVENTO SCHEDA FIP*

Gli interventi promossi con il FIP mirano a *favorire la qualificazione e il potenziamento delle strutture ricettive e degli impianti turistici*. In particolare, nel corso delle diverse annualità, gli obiettivi sono stati modificati giungendo ad individuare, con l'ultima scheda guida, quattro diversi ambiti d'azione:

- 1) qualificazione e potenziamento delle strutture alberghiere (realizzazione nuovi posti letto, adeguamento alle norme in materia di igiene, sanità, sicurezza, prevenzione incendi, barriere architettoniche);
- 2) realizzazione e miglioramento delle strutture alberghiere ed extralberghiere (campeggi, affittacamere) nonché delle strutture turistiche complementari (per attività sportive e ricreative) per accrescere la fruizione dei parchi naturali;
- 3) miglioramento degli impianti di risalita (sostituzione, manutenzione e revisione tecnica) che *non* comportino incremento di capacità turistica;
- 4) qualificazione strutture ricettive per il turismo sociale (loro adeguamento alle norme in materia di igiene, sanità, sicurezza, prevenzione incendi, barriere architettoniche).

Le modalità di intervento consistono nell'erogazione di contributi a titolo di prestito (rimborso quinquennale) a piccole imprese (per le azioni 1, 2 e 3) e ad enti e associazioni senza scopo di lucro (per l'azione 4) ed è liquidato all'inizio dei lavori previa accettazione delle condizioni previste per la concessione del contributo. L'importo massimo del contributo è pari a 500 milioni e copre fino al 50% della spesa ammissibile.

### *QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO*

Per quanto concerne i programmi di sostegno economico finanziario rivolti agli operatori di settore, negli ultimi anni ci si è avvalsi principalmente delle risorse comunitarie (e relative norme) definite rispettivamente nel DOC.U.P. 1994-1996 e nel DOC.U.P. 1997-1999. L'esperienza accumulata nell'attuazione di queste iniziative ha rappresentato il quadro di riferimento da cui si è partiti per definire il contenuto e

le caratteristiche delle azioni promosse con il Fondo Investimenti Piemonte che, almeno in parte, sembrano aver assunto una funzione di integrazione rispetto a quelle attivate con le risorse comunitarie. In particolare, tra gli interventi promossi con il FIP e quelli realizzati con i fondi europei le differenze principali riguardano:

- a) l'ambito di intervento (le risorse comunitarie sono infatti destinate esclusivamente alle aree obiettivo 2 mentre i finanziamenti FIP sono estesi all'intero territorio regionale);
- b) le caratteristiche dei progetti, di natura e dimensioni più contenute quelli promossi con il FIP (l'importo massimo di contribuzione è pari a 500 milioni per i progetti FIP mentre per quelli attivati con i DOC.U.P. è previsto un importo massimo di 3 miliardi).

#### *GLI ADEMPIMENTI PREVISTI PER IL PROCESSO ATTUATIVO*

Entro il termine prefissato nella scheda-guida vengono presentate le domande (su apposito modulo) a cui deve essere allegata la seguente documentazione: relazione illustrativa dell'intervento, progetto definitivo, dettaglio preventivo di spesa, certificato di iscrizione alla camera di Commercio (per le imprese). Le domande sono vagliate da un Gruppo tecnico composto da funzionari regionali di settore a cui segue l'elaborazione della graduatoria e la successiva approvazione di un provvedimento di concessione del contributo (e il conseguente impegno delle risorse). Esaurita questa fase, i soggetti ammessi al finanziamento devono presentare il progetto esecutivo degli interventi corredato dalle eventuali autorizzazioni e concessioni (edilizia, paesistico-ambientale, monumentale, idrogeologica, ecc.) rilasciate da enti esterni alla Regione. Acquisita tale documentazione, il settore regionale predispose il provvedimento di concessione formale del contributo dandone comunicazione al beneficiario che otterrà la liquidazione del contributo a seguito di presentazione del certificato di inizio lavori. La procedura FIP non si discosta da quella impiegata per attuare gli interventi previsti dai DOC.U.P.; le uniche differenze concernono i criteri di selezione (in numero maggiore quelli indicati nei DOC.U.P.) e i tempi procedurali e di attuazione degli interventi (più lunghi quelli previsti dalla normativa del Fondo).

#### *RISULTATI E PROBLEMI*

Nel triennio 1995-1997 nel settore Turismo sono confluiti 32,5 miliardi destinati ad interventi realizzati da operatori privati che si sono impegnati a rimborsare l'intero contributo (con rate costanti a tasso zero) nell'arco di cinque anni contati a partire dal secondo anno successivo all'erogazione del finanziamento. I dati forniti dal monitoraggio consentono di rilevare che, sempre nel triennio, sono state presentate 423 domande, di cui 103 sono state ammesse al contributo e 85 effettivamente finanziate. Le ragioni che hanno motivato l'esclusione delle domande sono sostanzialmente due: documentazione carente o difforme rispetto a quanto indicato nella scheda guida e carenza di risorse finanziarie.

*Turismo: Risorse FIP per anno di intervento (1995-1997)*

Campo di intervento	Risorse stanziare (val. in mil.)				Val. %
	1995	1996	1997	Totale	
Turismo	6.000	16.500	10.000	32.500	12,6
Totale FIP	55.000	109.684	92.888	257.572	100

Fonte: Assessorato alla Programmazione

*Turismo: Indicatori di code e cadute*

Campo di intervento	Anno	Numero domande				Indicatori		
		Presentate	Ammesse	Finanziate	Revocate	Coda1	Coda2	Cadute
		A	B	C	D	A/B (%)	B/C (%)	D/C (%)
Turismo	1995	80	37	28	0	216	132	0
	1996	266	47	38	2	566	124	5
	1997	77	19	19	0	405	100	0
Totale triennio		423	103	85	2	411	121	2

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Assessorato alla Programmazione

Per quanto riguarda la fase attuativa, gli adempimenti procedurali previsti non sembrano aver dato luogo ad ostacoli significativi (anche se è stato segnalato un notevole carico di lavoro per gli apparati di settore, al punto da ipotizzare come soluzione la delega della fase attuativa alla FinPiemonte). Inoltre, come si può notare dalla tabella sottostante, gli indicatori relativi alla velocità di spesa sono più elevati rispetto a quelli registrati dal FIP nel suo complesso. A ciò hanno contribuito, almeno in parte, due variabili: la presenza di un'unica categoria di beneficiari (soggetti privati) e la scelta di liquidare l'ammontare dell'intero finanziamento all'inizio dei lavori.

*Turismo: Attuazione finanziaria risorse FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)*

Campo di intervento	Anno	Stanziato	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economie	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
	1995	6.000	6.000	6.000			100	100
Turismo	1996	16.500	16.500	12.105	4.395		100	73
	1997	10.000	10.000	8.393	1.605		100	84
Totale I		32.500	32.500	26.498	6.000		100	82
	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
Totali FIP	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
Totale triennio		257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

*PROPOSTE PER LA VALUTAZIONE*

In linea generale, gli obiettivi posti a fondamento delle schede FIP settoriali sono il *potenziamento* e la *qualificazione* delle strutture ricettive e degli impianti turistici. Un possibile percorso di valutazione potrebbe prendere in esame i risultati e/o l'impatto degli interventi. Per quanto riguarda i *risultati* dell'intervento la domanda di valutazione potrebbe essere: in quale misura è aumentata la capacità ricettiva delle strutture e degli impianti turistici (alberghi, campeggi, ecc.) a seguito degli interventi FIP? Una valutazione di impatto degli interventi richiederebbe invece di rispondere alla seguente domanda: i progetti attivati con le risorse FIP sarebbero stati realizzati anche in assenza di questo strumento? Una possibile risposta a questa domanda potrebbe giungere prendendo come riferimento i progetti che, pur ammessi al contributo, non sono stati finanziati per carenza di risorse. Tali progetti sono stati comunque realizzati? E in caso di risposta affermativa, ricorrendo a quali risorse e modalità di finanziamento?

Appendice: Attuazione finanziaria FIP (1995-1997) e indicatori di velocità della spesa (\*)

Campo di intervento	Anno	Stanziano	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economie	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Opere igienico-sanitarie	1995	10.000	10.000	10.000	0	0	100	100
	1996	13.000	13.000	4.250	8.750		100	33
	1997							
<i>Totale</i>		23.000	23.000	14.250	8.750		100	62
Termalismo	1995	4.000	2.455	2.455		1.545	61	100
	1996	3.112	3.112	1.886	1.226		100	61
	1997	2.888	2.888	398	2.490		100	14
<i>Totale</i>		10.000	8.455	4.739	3.716	1.545	85	56
Agricoltura (1)	1995	8.000	8.000	6.962	1.038		100	87
	1996	5.000				5.000	0	
	1997	13.500				13.500	0	
<i>Totale</i>		26.500	8.000	6.962	1.038	18.500	30	87
Turismo	1995	6.000	6.000	6.000			100	100
	1996	16.500	16.500	12.105	4.395		100	73
	1997	10.000	10.000	8.393	1.605		100	84
<i>Totale</i>		32.500	32.500	26.498	6.000		100	82
Trasporti	1995	6.000	6.000	2.700	3.300		100	45
	1996	6.000	6.000	900	5.100		100	15
	1997							
<i>Totale</i>		12.000	12.000	3.600	8.400		100	30
Presidi socio-assistenziali	1995	15.000	12.732	4.838	7.893	2.268	85	38
	1996	33.071	32.584	3.612	28.972	488	99	11
	1997							
<i>Totale</i>		48.071	45.316	8.450	39.866		90	3
		56.071	52.490	8.682	43.807	3.582	94	17

segue



segue

Campo di intervento	Anno	Stanziato	Impegnato	Erogato	Residui passivi	Economie	% Impegno su stanziato	% Erogato su impegnato
		A	B	C	D	E	B/A	C/B
Macelli	1995	6.000	6.000	4.914	1.086		100	82
	1996	8.000	8.000	6.319	1.681		100	79
	1997							
<i>Totale</i>		14.000	14.000	11.233	2.767		100	80
Edilizia (2)	1995							
	1996	25.000	17.288	3.332	13.957	7.712	69	19
	1997	30.000				30.000		
<i>Totale</i>		55.000	17.288	3.332	13.957	37.712	31	19
Commercio (3)	1995							
	1996							
	1997	3.500	2.886	629	2.527	614	82	22
<i>Totale</i>		3.500	2.886	629	2.527	614	82	22
Industria	1995							
	1996							
	1997	25.000	25.000	15.000	10.000		100	60
<i>Totale</i>		25.000	25.000	15.000	10.000		100	60
Totali	1995	55.000	51.186	37.869	13.317	3.814	93	74
	1996	109.684	96.485	32.404	64.081	13.199	88	34
	1997	92.888	46.948	24.654	23.294	44.940	51	53
<i>Totale triennio</i>	1995-1997	257.571	195.618	94.926	100.692	61.953	76	49

Fonte: Direzione Programmazione e Statistica su dati forniti dai Settori Regionali

(\*) Dati aggiornati a dicembre 1998

(1) Le disponibilità per il 1996 e il 1997 non sono state impegnate negli anni di riferimento ma sono state reiscritte per l'anno 1998.

(2) Le risorse per il 1997 non sono state impegnate nell'anno di riferimento ma reimpostate nel 1998 con ulteriore integrazione.

per una somma complessiva di 37 miliardi.

(3) Le disponibilità iniziali erano di 5 miliardi.

## QUADRO 1

### **IL FONDO RICOSTITUZIONE INFRASTRUTTURE SOCIALI LOMBARDIA**

La Regione Lombardia ha istituito nel 1991 il Fondo Ricostituzione Infrastrutture Sociali Lombardia (FRISL) quale strumento di programmazione finanziaria "per promuovere e sostenere le iniziative di sviluppo e di ammodernamento delle infrastrutture sociali in Lombardia" (art. 1, L.R. 33/1991). Attraverso il FRISL la Regione eroga contributi a titolo di prestito con condizioni vantaggiose (interessi zero e rimborso in dieci anni a rate costanti); solo in casi particolari, una parte del contributo è erogato a fondo perduto. Nel primo periodo di attività il FRISL ha finanziato le seguenti iniziative: a) sviluppo e ammodernamento delle strutture per anziani (iniziativa "Anziani"); b) salvaguardia, valorizzazione ed utilizzo del patrimonio artistico e culturale (Beni culturali); c) realizzazione di alloggi per l'accoglienza degli immigrati (Accoglienza); d) sviluppo, ammodernamento ed integrazione delle infrastrutture di trasporto pubblico locale di passeggeri (Trasporti pubblici); e) realizzazione di opere di adeguamento della viabilità provinciale e minore (Viabilità); f) metanizzazione ed elettrificazione dei piccoli comuni montani (Montagna); g) realizzazione della rete per la raccolta differenziata rifiuti e promozione delle attività di recupero delle materie (Trattamento rifiuti); h) riqualificazione dell'ambiente urbano nei quartieri popolari di edilizia residenziale (Periferie urbane). Per la realizzazione di tali iniziative, nel primo triennio di attività, sono state assegnate risorse per 1.277 miliardi di lire (di cui 370 miliardi nel 1992/1993, 447 miliardi nel 1993/94 e 460 miliardi nel 1994/95). Per ogni iniziativa vengono approvate delle schede legislative (allegate al bilancio pluriennale e modificate con la legge di bilancio o sue variazioni) in cui sono indicati gli obiettivi da conseguire, le risorse stanziare, le agevolazioni finanziarie previste, i criteri di valutazione e selezione e i termini per la presentazione delle domande. L'analisi delle domande viene svolta da un "Nucleo di valutazione", composto di esperti e funzionari regionali, che si avvale della collaborazione di più Gruppi di lavoro, uno per ogni iniziativa, composti da personale dei Servizi di settore coinvolti. La delibera di assegnazione dei contributi contiene tre elenchi relativi ai progetti ammessi e finanziati, ai progetti ammessi ma non finanziati (per mancanza di risorse) e ai progetti non ammessi. Per ciascun progetto finanziato è previsto un decreto di conferma del contributo, emanato all'adempimento da parte dei soggetti beneficiari di quanto indicato nella delibera di assegnazione. Successivamente è necessario rispettare i termini indicati per l'inizio e fine dei lavori e per la restituzione del prestito (pena la revoca del contributo). I soggetti beneficiari delle risorse FRISL sono quasi esclusivamente soggetti pubblici.

# QUESTIONARIO DI VALUTAZIONE FONDO INVESTIMENTI PIEMONTE REGIONE PIEMONTE

Beneficiario del Finanziamento \_\_\_\_\_

Localizzazione intervento \_\_\_\_\_

Denominazione progetto \_\_\_\_\_

## 1. Campo di intervento

Agricoltura	Opere igienico sanitarie	
Commercio	Presidi socio-assistenziali	
Edilizia agevolata	Termalismo	
Industria	Trasporti	
Macelli	Turismo	

## 2. Fonte di informazione sull'opportunità finanziamenti FIP

Canali informali	
Consulenti e/o commercialisti	
Stampa o TV	
Associazioni di categoria	
Regione	
Camere di commercio	
Altro (.....)	

## 3. Tipo di finanziamento richiesto

Fondo perduto	
Prestito agevolato	
Misto	

## 4. Avevate già richiesto alla Regione Piemonte un finanziamento per questo progetto?

No		Si	
----	--	----	--

## 5. Indicatori finanziari dell'intervento (consuntivo):

Costo totale	
Di cui: risorse FIP	
Altri finanziamenti pubblici	
Finanziamenti privati	
Autofinanziamento	

**6. Il progetto promosso con il FIP era:**

Programmato ma non progettato	
Programmato e progettato	
Né programmato, né progettato	
In corso di realizzazione	

**7. Se il progetto non avesse ottenuto il finanziamento FIP:**

Non sarebbe stato realizzato	
Sarebbe stato realizzato (tutto o in parte) con altri finanziamenti pubblici	
Sarebbe stato realizzato (tutto o in parte) con finanziamenti privati	
Sarebbe stato realizzato (tutto o in parte) con finanziamenti pubblici e privati	

**8. Tempistica dell'intervento**

	Mese	Anno
Inizio procedura		
Approvazione e comunicazione		
Inizio lavori (previsto)		
Termine lavori (previsto)		
Richiesta di proroga		
Richiesta di revoca		
Scadenza rata primo rimborso		

**9. Indicare quale impatto l'intervento ha avuto sull'attività del suo ente (pubblico o privato):**

E' stato negativo	
E' stato indifferente	
E' stato di qualche aiuto	
E' stato importante	
E' stato indispensabile	

**10. Quali sono le caratteristiche che contraddistinguono positivamente il FIP rispetto ad altre forme di finanziamento pubblico (max. 2 risposte)**

Finanziamento a rimborso	
Fondo di rotazione per alimentare altri investimenti	
Riduzione tempi amministrativi	
Semplificazione delle procedure	
Trasparenza nei criteri di selezione	
Valutazione delle domande con sistema a punteggi	
Maggiori garanzie per la realizzazione del progetto	

**11. Negli ultimi cinque anni avete fatto ricorso ad altri finanziamenti pubblici per interventi affini:**

	Si	No	Fonte (ad es. FESR, legge reg. n°/anno, legge naz. n°/anno, ecc.)
Comunitari			
Statali			
Regionali			
Provinciali			
Comunali			
Altro			

**12. Suggerimenti per un più efficace intervento FIP (max. 3 risposte)**

Finanziamenti più selettivi	Tempi più rapidi di interventi	
Semplificazione delle procedure	Maggior assistenza tecnica	
Migliore diffusione delle informazioni	Rimborso spese per costi di progettazione	
Miglior controllo e monitoraggio	Migliorare i meccanismi relativi alla fideiussione	
Criteri selettivi più chiari per i progetti		

**13. Osservazioni integrative**

---

---

---

---

---

---

---

---

*La Regione Piemonte e l'IRES garantiscono la totale riservatezza delle informazioni raccolte, che verranno elaborate in modo che non se ne possa trarre alcun riferimento individuale secondo le norme che disciplinano il segreto statistico e la normativa prevista dalla Legge n. 675/96 - Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.*









**ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI  
DEL PIEMONTE**

 **REGIONE PIEMONTE**  
 Spirito Europeo 

**VIA NIZZA, 18 - 10125 TORINO - TEL. 011/6666.411**